



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

**Facultad de Estudios de Posgrado
Doctorado en Ciencia Política**

**Capacidades de los Estados Miembros del
Mercosur y Asociados frente al Terrorismo –
Informe por país: Argentina – Bolivia - Brasil –
Chile - Paraguay y Uruguay***

N° 232

Andrés Fontana, con la
colaboración de Martín Verrier y Julieta San Félix

Departamento de Investigaciones
Octubre 2009

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

Para citar este documento:

Fontana, Andrés, con la colaboración de Martín Verrier y Julieta San Félix (2009). Capacidades de los Estados Miembros del Mercosur y Asociados frente al Terrorismo – Informe por país: Argentina – Bolivia - Brasil – Chile - Paraguay y Uruguay. Documento de Trabajo N° 232, Universidad de Belgrano. Disponible en: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/232_fontana.pdf

* Conclusiones preliminares del proyecto "Cooperative Security Strategies, National Capacities and Regional Responses to Terrorism in MERCOSUR." Elaboración de resultados de la investigación de campo realizada por Fundación Fundar-Justicia y Seguridad, en el marco del proyecto "Cooperative Security Strategies, National Capacities and Regional Responses to Terrorism: The Case of Mercosur". Entre otros Investigadores participantes en el Proyecto, la investigación de campo fue realizada por Ignacio Romano, Santiago Veiga, Gastón Schulmeister, Martín Verrier y Julieta de San Félix. El diseño metodológico estuvo a cargo del mencionado equipo con la dirección de Andres Fontana.

Introducción

La presente investigación se ha centrado en las capacidades institucionales y los mecanismos de cooperación de los países originarios del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), más Bolivia y Chile como países asociados, para hacer frente al terrorismo.

El objeto de la investigación ha sido orientado fundamentalmente a producir recomendaciones de *policy*, e incidir en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas vinculadas a la temática bajo análisis.

En este sentido, el proyecto se ha abocado esencialmente a identificar fortalezas, debilidades, y posibles cursos de acción para mejorar las capacidades estatales frente al terrorismo en los casos analizados.

Para ello, la definición metodológica de las "capacidades de los Estados para hacer frente al terrorismo" ha sido esencial en tres aspectos: para identificar las múltiples variables de análisis a tener en cuenta, para poder poner a prueba las mismas frente a diversas personalidades entrevistadas en el trabajo de campo —provocando graduales pero continuos ajustes en la definición del objeto de estudio y en el análisis preliminar de la información recogida— y, finalmente, para definir los ejes centrales, aunque no excluyentes, de las recomendaciones preliminares.

Identificación de "Capacidades Estatales"

El primer desafío fue conceptualizar operativamente "capacidades institucionales y mecanismos de cooperación para hacer frente al terrorismo" y, seguidamente, contextualizarlas.

Para ello, entre los actores relevantes consultados —funcionarios civiles, dirigentes políticos, diplomáticos, formadores de opinión, miembros de las instituciones militares, policiales y de seguridad, etc.— se constató que existe una diversidad de concepciones acerca de "qué es terrorismo", una escasa preocupación o "percepción de amenaza" referida a lo que se entiende como "terrorismo internacional", y una identificación del problema como algo esencialmente ajeno o externo a la región.

En consecuencia, las percepciones generalizadas minimizando —o en su caso descartando— la amenaza potencial de un atentado terrorista en los países bajo estudio, ofrecen un "telón de fondo negativo" para el desarrollo de las dimensiones identificadas para prevenir y hacer frente al terrorismo, tales como los marcos legales, las capacidades institucionales y los mecanismos de cooperación regional en la materia.

A su vez, el hecho de que en los Estados no exista una percepción del terrorismo como una amenaza relativamente nítida y, por ende, la escasa preparación para hacerle frente, pueden dar lugar a que en caso de establecerse súbitamente esa percepción de amenaza —tanto en el Estado como en la sociedad— surjan imprevisiblemente nuevas tendencias que terminen afectando las libertades civiles y los Derechos Humanos (DD.HH.).

En ese marco, resulta importante precisar cuánto de las capacidades estatales desarrolladas frente al terrorismo responden a verdaderas percepciones de amenaza y cuánto a otros factores, tales como compromisos internacionales, presiones externas, rutinas establecidas, etc.

En este último sentido, corresponde advertir que los Estados reciben recomendaciones y solicitudes de los organismos internacionales. Por ejemplo, la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con fecha del 28 de septiembre de 2001 —en reacción a los atentados históricos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos (EE.UU.)—, impone obligaciones vinculantes a todos los Estados con el fin de luchar contra el terrorismo en todas sus formas y

manifestaciones.¹

Los Estados también reciben recomendaciones y solicitudes de organismos regionales y sub-regionales; siendo estos últimos, asimismo, canales para la promoción de iniciativas mancomunadas.

De carácter regional, y en el caso de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) es la principal agencia del sistema interamericano dedicada a la coordinación de la lucha contra el terrorismo. Su origen se remonta a la Segunda Conferencia Especializada sobre Terrorismo, llevada a cabo en la ciudad de Mar del Plata los días 23 y 24 de noviembre de 1998.

Con carácter sub-regional, el MERCOSUR como institución brinda mecanismos de consulta y dispositivos *ad hoc* a partir de los cuales se tratan asuntos relativos a la seguridad en general y al terrorismo en particular, más asuntos conexos.

Por último, también Estados Unidos de América promueve acciones por parte de terceros, no tanto en términos de participación en sus iniciativas militares, sino en lo referido a mejoras en los controles migratorios, mayor intercambio de información, etc. Sin embargo, la connotación política referida al vínculo con los EE.UU. resulta ser también un factor de importancia, que condiciona las percepciones y las decisiones ante el tema del terrorismo.

En suma, existe un conjunto de capacidades y marcos legales que resultan, en parte, de acciones y decisiones post 11/9 y, en parte, de elementos preexistentes, a partir por ejemplo de la trágica experiencia sufrida por la Argentina con los atentados a la Embajada de Israel en Buenos Aires y la Asociación Mutual Israelí Argentina (AMIA), en los años 1992 y 1994 respectivamente.

Como resultado, tanto los Estados, cuanto sus interacciones en los contextos regional e internacional, están cambiando como consecuencia de este proceso en curso.

Asimismo, el planteo en cuestión —en aras de un diagnóstico de las (in)capacidades de los Estados frente al terrorismo— encierra supuestos de compleja significación, no sólo en plano político sino también metodológico.

Supuestos para el planteo del tema

Un supuesto central considerado en el planteo de la investigación ha sido que los Estados responden a la amenaza terrorista como un problema específico. Es decir, que el terrorismo es percibido como una amenaza y que existe, en consecuencia, un cierto nivel de voluntad política y, asimismo, un cierto respaldo —e incluso una cierta demanda— en la sociedad, con respecto a la implementación de medidas tendientes a contrarrestar la mencionada amenaza.

En consecuencia, se ha asumido también que, sobre la base de una cierta percepción del terrorismo como amenaza, los Estados actúan a través de sus organismos e instituciones en forma específica; es decir, respondiendo a través de la sanción de leyes, la formulación de políticas y el desarrollo de capacidades que toman en cuenta las características específicas de dicha amenaza.

Como se ha mencionado, al inicio de la investigación se encontraron indicios de que tal suposición no era necesariamente válida. En consecuencia, se comenzó a trabajar con el supuesto de que los Estados pueden estar actuando “como si” respondieran a una percepción de amenaza, cuando en realidad están respondiendo a otros estímulos.

Al respecto, la investigación de campo, ya en su tramo inicial de entrevistas semi-estructuradas ofreció indicios de que las demandas o iniciativas de Organismos Internacionales —tales como la OEA o la ONU—, o de un Estado vecino, o del gobierno estadounidense, generan conductas y tendencias

1. Dicha Resolución exige a los Estados Miembros que —entre otras cosas—, se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo financiero a los grupos terroristas, denieguen refugio, sostén o apoyo a los terroristas, intercambien información con otros gobiernos acerca de los grupos que cometan actos de terrorismo o prevean cometerlos, cooperen con otros gobiernos en la investigación, la detección, la detención y el procesamiento de quienes participen en esos actos, tipifiquen como delito en su legislación interna la asistencia activa y pasiva al terrorismo y enjuicien a quienes infrinjan esa legislación.

vinculadas al desarrollo de capacidades, que en la realidad distan de ser el resultado de una percepción nítida de amenaza.

Los Estados inician acciones en un determinado momento —por ejemplo, en respuesta a un clima de dramatismo coyuntural—, y luego continúan con una rutina establecida o, con el correr del tiempo, terminan por abandonar las iniciativas.

El terrorismo como amenaza global es reciente y la percepción del mismo como tal no está ampliamente difundida. Más aún, la reacción de diversos actores y registros de opinión pública con posterioridad a los atentados ocurridos en la Argentina en la década de los años noventa, en los EE.UU. en 2001, en Madrid en 2004, y en Londres en 2005, sugieren que existe una creencia generalizada de que el terrorismo internacional constituye una amenaza fundamentalmente para los EE.UU. y sus aliados más cercanos, pero no para quienes no se ubiquen en esa posición.

Esto es importante de destacar, puesto que, tal como señala Walter Laqueur —uno de los especialistas más destacados en esta temática—, las medidas para combatir al terrorismo solo se pueden adoptar efectivamente si existe un amplio consenso al respecto en la opinión pública. (Laqueur, 2004)

Al respecto, la opinión que registran diversas encuestas y estudios de elite en la región no indican un alto grado de preocupación por la amenaza, entremezclándose muchas veces la misma con el terrorismo de Estado padecido por la región en el pasado reciente, que nada tiene que ver con la lucha contra el terrorismo internacional y sus desafíos contemporáneos.

Estas características del objeto de análisis de la investigación en parte constituyeron hipótesis de trabajo *ex ante*, y en parte surgieron como constataciones o indicios a lo largo de la investigación, moldeando así el objeto de la investigación y sus resultados.

Variables de análisis utilizadas

Teniendo presente las reservas y precisiones metodológicas planteadas anteriormente, la investigación se ha ordenado en torno a ocho ejes temáticos aplicados a cada uno de los seis casos nacionales, a fin de apreciar las capacidades estatales frente al terrorismo.

Los ejes temáticos utilizados como variables de análisis son los siguientes:

- Marco legal general.
- Marco normativo antiterrorista.
- Marco normativo para prevenir y reprimir el lavado de dinero.
- Diseño institucional en materia de seguridad y terrorismo en particular.
- Fuerzas Policiales y de Seguridad y unidades especializadas en terrorismo.
- Sistema de inteligencia nacional.
- Competencia de las fuerzas militares en seguridad interna.
- Rol del Congreso.

A esto se agregaron, en los casos que se consideró relevante, referencias a las capacidades tecnológicas para enfrentar y prevenir este tipo de amenazas —por ejemplo radares, sistemas tecnológicos de control fronterizo, etc.

Asimismo, resultó importante ponderar el grado de voluntad política existente en cada caso nacional frente al problema. Para su medición se consideró apropiado tomar los ítems listados como indicadores preliminares de testeo, cuyos criterios serían ajustados posteriormente a través de la confrontación con el contenido y valor agregado suministrado por las entrevistas.

En cuanto a la cooperación en materia de seguridad y de lucha contra el terrorismo, se relevaron las medidas que se han venido tomando en la materia y las instancias creadas al efecto, tanto a nivel MERCOSUR como a nivel bilateral o trilateral —tal como en el caso del Comando Tripartito, constituido para lidiar con las problemáticas de seguridad en la zona de la triple frontera entre la Argentina, Brasil y Paraguay.

Para ello, entre los aspectos considerados se encuentran los siguientes: acuerdos regionales; instancias

de reunión y grupos de trabajo; cooperación policial; operaciones conjuntas realizadas; intercambio de información policial, judicial y de inteligencia; intercambio de efectivos de fuerzas policiales o de seguridad; posiciones frente al terrorismo y su financiamiento.

Asimismo, para evaluar la efectividad de la coordinación, se analizó como caso comparativo el esquema de seguridad y de cooperación policial y judicial de la Unión Europea, como un modelo de utilidad para el MERCOSUR.

Premisas del análisis

A partir del análisis de la información recogida, han surgido algunas premisas adicionales para la investigación, que enumeramos sintéticamente a continuación:

1. 1. No existe consenso —ni en el ámbito político ni en el académico— acerca de qué es “terrorismo.” Fernando Reinares denomina terrorismo internacional al que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta (Reinares, 2005). Otros autores relativizan la importancia de la distinción local-internacional, por motivos diversos. La falta de consenso político al respecto se verifica en la Resolución 49/60 de 1995 de la Asamblea General de la ONU que omite la diferenciación local-internacional.
2. 2. El Terrorismo es una amenaza que no puede ser neutralizada en términos absolutos. Por ejemplo, Paul Piller ha expresado que el terrorismo es un desafío que puede manejarse, pero no resolverse en su totalidad (Piller, 2001).
3. 3. Las capacidades estatales antiterroristas en gran parte carecen de especificidad, tal como se refleja en los estudios de caso analizados.
4. 4. El terrorismo desdibuja la frontera entre la guerra y la paz (Ehrenreich Brooks), teniendo presente que las nuevas amenazas no implican necesariamente amenazas directas a la existencia de los Estados, sino a sus ciudadanos, sus valores y la cohesión de la comunidad (Fontana, 2002).
5. 5. Las motivaciones de los Estados para desarrollar capacidades antiterroristas provienen en su mayor medida de factores internacionales, más que de una percepción de amenaza propia.
6. 6. Existen obstáculos de índole ideológica que dificultan la percepción del terrorismo como amenaza, entre los cuales se encuentra la definición de posturas en función a la relación con los EE.UU...
7. 7. Existe una creencia en que la no participación en los esfuerzos internacionales contra el terrorismo disminuye la probabilidad de un atentado, pese a que ningún país ni región están exentos de sufrir un ataque terrorista.
8. 8. Existe una creciente preocupación por el impacto negativo en materia de DD.HH. en la adopción de leyes y medidas antiterroristas nacionales, derivado de la “guerra contra el terrorismo” declarada por los EE.UU... Al respecto, resulta indispensable incluir el respeto a los mismos en toda estrategia antiterrorista.
9. 9. Asimismo, resulta conceptualmente indispensable incluir en la defensa de los DD.HH. la lucha contra el terrorismo; puesto que tal amenaza en su accionar vulnera los derechos fundamentales de las personas, y mereciendo así su condena y reprobación universal.

ARGENTINA

Marco Legal

El sistema normativo e institucional argentino en materia de Seguridad en su sentido más amplio, está estructurado en torno a la **Ley 24.059** de Seguridad Interior², que complementa a la **Ley 23.554** de Defensa Nacional³ y es interdependiente de la **Ley 25.520** de Inteligencia Nacional⁴. La Defensa Nacional está centrada en el empleo de las FF.AA., mientras que las fuerzas policiales y de seguridad se abocan a la provisión de Seguridad Interior.

Marco Normativo Antiterrorista

De las Convenciones y Protocolos Internacionales de las Naciones Unidas relacionadas con el terrorismo, Argentina firmó y ratificó la totalidad de las convenciones vigentes, a excepción de la Convención Internacional contra Actos de Terrorismo Nuclear, la cual fue firmada el 14 de septiembre de 2005 pero que aún no fue ratificada. Asimismo, en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), Argentina es parte, entre otros, de los siguientes tratados con relevancia en la materia: Convención Interamericana contra el Terrorismo, Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales.

La Ley 26.268⁵ ha incorporado al Código Penal las figuras de asociación ilícita terrorista y de financiación del terrorismo. La Ley define como grupo terrorista a aquella “asociación ilícita cuyo propósito sea, mediante la comisión de delitos, aterrorizar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo” siempre que ello reúna tres características. Primero, la existencia de un plan de acción destinado a la propagación del odio étnico, religioso o político. Segundo, estar organizada en redes operativas internacionales. Tercero, disponer de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos o cualquier otro medio que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas.

Hasta la sanción de la referida norma, la República Argentina contaba con la Ley 25.241 del Arrepentido, que introducía el concepto de “hechos de terrorismo” sólo a los efectos de una posible reducción de pena a la persona que colaborara eficazmente con la investigación de hechos de este tipo caracterizados, en principio, por haber sido perpetrados por organizaciones ilícitas cuyos fines sean causar temor o alarma en la población.

Por su parte, la Ley 24.767 de Cooperación Internacional en Materia Penal y de Extradición excluye a los actos de terrorismo de los delitos políticos, por lo que establece la procedencia de extradición de los responsables de estos hechos.

Marco Normativo Antilavado

El lavado de dinero es el instrumento utilizado para ingresar fondos ilícitos al circuito económico lícito. Argentina, en mayo de 2000 sancionó la Ley 25.246 sobre lavado de dinero. Con su dictado, el país cumplió con los requisitos para ser miembro permanente del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)⁶. También, la Argentina forma parte del Grupo de Acción Financiera de América del Sur contra el Lavado de Activos (GAFISUD). La Secretaría Ejecutiva de dicho organismo se encuentra en el país. Por otro lado, la Ley 25.246 creó la Unidad de Información Financiera, cuya función consiste en el análisis, el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir el lavado de activos provenientes de delitos tipificados en la Ley 23.737 contra el Narcotráfico.

Por su parte, la ya referida Ley 26.268 tipifica también el delito de financiamiento del terrorismo y el lavado de activos proveniente de las actividades de una asociación ilícita terrorista. La autoridad de aplicación de esta ley es la Unidad de Información Financiera, ente que en caso de encontrar indicios de lavado

2. Publicada en Boletín oficial del 17 de Enero de 1992.

3. Publicada en Boletín oficial del 5 de Mayo de 1988.

4. Publicada en Boletín oficial del 6 de Diciembre de 2001.

5. Sancionada el 13 de junio de 2007.

6. En 1989, por iniciativa del Grupo de los Siete (G7) se creó el GAFI, del cual Argentina es miembro desde el año 2001.

debe colocar los elementos obtenidos a disposición del Ministerio Público para que éste último ejerza la acción penal. Además, la Ley establece multas por financiamiento de asociaciones ilícitas terroristas. Con la sanción de esta norma, la República Argentina cumple con las disposiciones del artículo 4 de la Convención contra la Represión de la Financiación del Terrorismo. Sin embargo, es menester destacar que en la Ley 26.268 no se establece la autoridad de aplicación en caso de una asociación ilícita a la que no se le pueda comprobar lavado de activos.

Diseño Institucional

La Ley 24.059 introduce el Sistema de Seguridad Interior de la República Argentina. La finalidad del mismo es determinar las políticas de seguridad y planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el Esfuerzo Nacional de Policía dirigido al cumplimiento de esas políticas.

Forman parte del Sistema de Seguridad Interior: El Presidente de la Nación, los gobernadores de las provincias que adhieran a la Ley, el Congreso Nacional, los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia, la Policía Federal y las policías provinciales de las provincias que adhieran, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina. La conducción política del Sistema de Seguridad Interior en Argentina recae en el Ministerio de Justicia, a través de la Secretaría de Seguridad Interior. También es destacable la creación del Consejo de Seguridad Interior y del Comité de Crisis. Entre sus competencias, el Ministerio de Justicia coordina el accionar de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad, entre sí y con los cuerpos policiales provinciales. En especial, el Ministerio de Justicia debe entender en todas aquellas cuestiones institucionales y situaciones extraordinarias o emergencias en las que estén en juego los derechos y garantías de los habitantes de la República, y en lo relacionado con la declaración del Estado de Sitio y sus efectos. Asimismo, compete a dicho Ministerio formular el diagnóstico de la situación de la seguridad interior en el MERCOSUR e impulsar la coordinación de políticas de seguridad conjuntas con los países miembros y coordinar el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) creado por el Decreto N° 1250 del 28 de octubre de 1999⁷.

Fuerzas Policiales y de Seguridad

Policía Federal: La Policía depende orgánica y funcionalmente del Ministerio de Justicia. Dispone de competencia exclusiva en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires como policía de seguridad –tanto para delitos comunes como federales– y de competencia federal para todo el territorio de la República. En materia específica de lucha contra el terrorismo, la Policía Federal cuenta con el Departamento Unidad de Investigaciones Antiterroristas (DUIA). Hoy día fuentes reservadas aseguran que tal Departamento habría sido prácticamente “desmantelado” dada la poca atención que el mismo despierta, mensurable en cantidad de recursos asignados (entre ellos humanos). Es importante hacer mención al Departamento de INTERPOL-OIPC en la Argentina, cuya Oficina Central Nacional Buenos Aires depende directamente de la Superintendencia de Investigaciones Federales de la PFA. Uno de los objetivos fundamentales de la OIPC-INTERPOL es garantizar el intercambio de informaciones entre los Estados Miembros, por una parte, y entre éstos y la Secretaría General de INTERPOL con sede en Lyon (Francia) por otra, de manera permanente, fiable y segura.

Gendarmería Nacional Argentina (GNA): La Gendarmería Nacional es una fuerza de seguridad de naturaleza militar que cumple su misión y funciones en el marco de la seguridad interior y la defensa nacional. Cuenta con 18.000 efectivos aproximadamente y debe ejecutar el control y vigilancia de las fronteras terrestres del país y la custodia de objetivos estratégicos (centrales nucleares, represas, embajadas extranjeras, etc.). En materia de seguridad interior, actúa como policía de seguridad y judicial para neutralizar contrabando, migraciones clandestinas, acciones terroristas, narcotráfico, acciones de alteración del orden público, delitos económicos, infracciones de tránsito en corredores internacionales, etc.⁸ En los últimos años, ante el desborde de las fuerzas policiales provinciales, la Gendarmería Nacional comenzó a desempeñar funciones de policía de seguridad en jurisdicción de provincias como la de Buenos Aires y funciones de policía de seguridad vial en rutas nacionales y provinciales.

7. Según el artículo 1° del Decreto 1250/99, la constitución del SIFEM como esquema de organización del Estado Nacional “articula los organismos públicos nacionales competentes y coordina su accionar con las provincias, el Gobierno Autónomo de la ciudad de Buenos Aires y los municipios, para prevenir y gerenciar eficientemente la atención de las emergencias o desastres naturales o antrópicos”.

8. Para más información ver Ley N° 18.711 y Ley N° 19.349.

Prefectura Naval Argentina (PNA) La Prefectura Naval Argentina es una policía de seguridad, estructurada para actuar en el litoral marítimo, fluvial y lacustre y otras vías navegables, y puertos. La Prefectura Naval Argentina posee una División Antiterrorista, creada a partir del decreto 107/2001 que modifica al decreto 452/2000. En la actualidad se estiman sus miembros en 15.000 efectivos y, al igual que ocurrió con la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina también comenzó a desempeñar funciones de policía de seguridad en jurisdicción provincial (por ejemplo, en la Villa la Cava de la Provincia de Buenos Aires).

Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) A raíz del escándalo por el tráfico de cocaína a Madrid, -conocido como Caso Southern Winds (SW)-, en febrero de 2005 el gobierno nacional anunció la conformación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) en reemplazo de la Policía Aeronáutica Nacional (PAN)⁹

Competencia de las FFAA en Seguridad Interior

El esquema legal vigente excluye la participación de las Fuerzas Armadas en toda actividad vinculada a la seguridad Interior. La Ley de Defensa Nacional determina específicamente que las Fuerzas Armadas sólo se relacionan con la defensa nacional. A su vez, Ley de Seguridad Interior establece que ésta es competencia de las fuerzas policiales y de seguridad.

Sin embargo, la legislación prevé la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en acotadas operaciones de Seguridad Interior¹⁰, en el marco de tres situaciones distintas. Estas situaciones se corresponden con tres funciones de las Fuerzas Armadas: tareas de apoyo, defensa propia y restauración del orden. En primer lugar, las tareas de apoyo están previstas en el artículo 27 de la Ley 24.059, requerimiento del Comité de Crisis mediante. En segundo término, ante todo atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar (considerado una vulneración a la seguridad nacional, independientemente de que se pusiera en peligro primordial la aptitud defensiva de la Nación)¹¹ Por último, el Art. 31 de dicha Ley contempla que “las fuerzas armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior... resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación”. Una situación excepcional que requeriría de la previa declaración del estado de sitio¹².

Sistema de Inteligencia Nacional

A partir de Ley de Inteligencia Nacional 25.520, sancionada el 27 de Noviembre de 2001 y publicada en el Boletín Oficial del 06 de Diciembre de 2001, el Sistema de Inteligencia Nacional (SIN), definido como el “conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional, dirigido por la Secretaría de Inteligencia a efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad exterior e interior de la Nación”, está constituido por: La Secretaría de Inteligencia (SI), La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC) y La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (DNIEM).

Control Parlamentario

En la Cámara de Senadores existe la Comisión Permanente de Seguridad Interior y Narcotráfico. Esta Comisión posee, entre otras, las siguientes competencias¹³: dictaminar sobre todo proyecto o asunto relativo a la preservación de la seguridad interior en el país y a la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y de las normas dictadas en su consecuencia, entender en lo vinculado a la lucha contra la preparación, producción, entrega, tenencia, difusión y consumo de estupefacientes, en lo relativo a la prevención, control y represión interna e internacional del narcotráfico, etc.

En la Cámara de Diputados de la Nación, la Comisión de Seguridad Interior debe “Dictaminar sobre toda legislación que se refiera a la protección de la seguridad de las personas y de sus bienes, dentro de los derechos y garantías que establece la Constitución Nacional, en especial en los aspectos de la

9. Denominación sustituida por Art. 1° del Decreto N° 145/2005 B.O. 23/2/2005.

10. Marcelo Saín explica el mismo como producto de un “consenso básico en materia de defensa y seguridad” entre 1988 y 1992. Ver (Saín, 2002)

11. Ley 24.059, Art. 28.

12. Ley 24.059, Art. 32.

13. Ver artículo 68 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación

seguridad pública interior, las catástrofes naturales y ecológicas, los tráficós ilícitos de cualquier tipo, la tenencia y uso de armas y explosivos, el accionar de organizaciones delictivas, los convenios internacionales vinculados con la seguridad interior, en todo lo atinente a las fuerzas de seguridad y policiales y a las funciones de inteligencia del Estado nacional.¹⁴ Por último, se encuentran las comisiones de Derechos y Garantías del Senado de la Nación y de Derechos Humanos y Garantías de la Cámara de Diputados.

Causa AMIA

La Unidad Especial de Investigación en la causa AMIA fue creada mediante el Decreto Nacional 452/2000, del 8 de junio de 2000, publicado en el Boletín Oficial el 14 de junio de 2000 para funcionar en el ámbito de la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos. Las funciones de dicha Unidad Especial son: asistir a los requerimientos efectuados por las Autoridades Judiciales y del Ministerio Público Fiscal, investigar por iniciativa propia, disponer las medidas necesarias para la protección de los testigos, solicitar colaboración, documentación o informes a instituciones o reparticiones provinciales como así también a órganos de seguridad, coordinar con la Corte Suprema de Justicia de la Nación y con el Consejo de la Magistratura la atención de los requerimientos de los recursos técnicos, humanos o materiales que formulen las autoridades judiciales o del Ministerio Público Fiscal. Con el mismo fin se creó la Unidad Fiscal para la Causa Amia, creada por Resolución 84/2004 del 13 de Septiembre de 2004 del Ministerio Público Fiscal para actuar de manera conjunta o alternativa con las fiscalías que correspondan, en la tramitación de la causa principal en que se investiga el atentado ocurrido el 18 de julio de 1994 contra la sede de la AMIA, en trámite ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 6.

REPÚBLICA DE BOLIVIA

Marco Legal

El 25 de enero de 2009 la ciudadanía Boliviana refrendó el texto de una nueva Constitución Nacional.

El artículo 137 refiere a la potestad del Presidente de declarar estados de excepción en caso de peligro para la seguridad del Estado, amenaza externa, conmoción interna o desastre natural. El artículo siguiente establece que la Asamblea Legislativa Plurinacional deberá aprobar dicha declaración.

La preservación de la Seguridad y la Defensa del Estado son, conforme al artículo 172, atribuciones del Presidente.

De acuerdo a los artículos 243 a 250, las Fuerzas Armadas del Estado están orgánicamente constituidas por el Comando en Jefe, Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Boliviana. Su misión es la defensa y la conservación de la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y el imperio de la Constitución Nacional, entre otros. Las Fuerzas Armadas dependen del Presidente, por intermedio del Ministro de Defensa.

Por su parte, y conforme a los artículos 251 a 254, la Policía boliviana tendrá la misión específica de defensa de la sociedad, conservación del orden público y cumplimiento de las leyes. Las fuerzas policiales dependen del Presidente, por intermedio del Ministro de Gobierno. En caso de guerra, la policía pasará a depender transitoriamente del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas.

La Constitución dispone también que la sanción de leyes para hacer operativa la nueva constitución, esté a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional, que se elegirá el 6 de diciembre de 2009. Entretanto, el Estado boliviano actuará conforme a las leyes en vigencia.

En la materia de la presente investigación, cabe destacar la ley 2494 del 4 de agosto de 2003, que establece el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el cual implica la articulación de todos los esfuerzos del estado respecto de la Seguridad Pública. El órgano máximo del Sistema es el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, compuesto por el Presidente de la República, el Presidente del Congreso Nacional; los Ministros de la Presidencia, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; el Fiscal General de la República y el Comandante General de la Policía Nacional.

14. Reglamento de la H. Cámara de Diputados, Artículo 101; agregado por Resolución de la H. Cámara de Diputados del 18/3/98, texto según modificación por Resolución del 27/11/2001.

Por su parte, la *Ley N° 1008 de Régimen de la Coca y Sustancias Controladas*, del 19 de Julio de 1988, establece las definiciones básicas y las diferencias entre los cultivos lícitos e ilícitos de coca. A su vez, define las zonas permitidas para el cultivo con fines de consumo tradicional y el régimen de sanciones a los cultivos con fines ilícitos.

Marco Normativo Antiterrorista

Bolivia ha ratificado doce de los trece Convenios y Protocolos de Naciones Unidas contra el Terrorismo. No ha firmado aún el Convenio Internacional para la Represión de Actos de Terrorismo Nuclear.

La definición del delito de terrorismo fue introducida en la modificación del Código Penal efectuada en 1997, por medio de la Ley N° 1768, sustituyendo el artículo 133 del mismo por el siguiente : "(TERRO-RISMO).- *El que formare parte, actuare al servicio o colaborar con una organización armada destinada a cometer delitos contra la seguridad común, la vida, la integridad corporal, la libertad de locomoción o la propiedad, con la finalidad de subvertir el orden constitucional o mantener en estado de zozobra, alarma o pánico colectivo a la población o a un sector de ella, será sancionado con prisión de quince a veinte años, sin perjuicio de la pena que le corresponda si se cometieren tales delitos*"

Marco Normativo Antilavado

No se considera a Bolivia como un centro financiero regional importante. Sin embargo, ocupa una posición geográfica significativa y es un país central en la producción y tráfico de drogas. La mayor parte del lavado de dinero en Bolivia está relacionado con la corrupción pública, el contrabando de mercancías y el narcotráfico. El lavado proveniente de estas actividades se ve facilitado por la larga tradición de secreto bancario, a pesar de las correcciones que se han intentado de hacer al sistema desde 1997.

El régimen boliviano de lucha contra el lavado de dinero se basa también en la ley de reforma del Código Penal 1768 de 1997. En ella se tipifica la figura de lavado de dinero, pero a diferencia de los países vecinos se la vincula sólo con los delitos relacionados con el narcotráfico, las actividades del crimen organizado y la corrupción pública. Así, comete la acción tipificada quien adquiere, convierta o transfiera bienes, recursos o derechos, provenientes de las siguientes conductas delictivas: tráfico ilícito de sustancias controladas; delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones; y delitos cometidos por organizaciones ilícitas. A su vez, agrega como elemento subjetivo del tipo la finalidad de ocultar o encubrir la naturaleza, origen o ubicación de tales bienes.

El artículo 185 ter del Código Penal reformado prevé la creación de una Unidad de Información Financiera (UIF), en la órbita de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. Sin embargo delegó al poder ejecutivo la reglamentación atinente a la organización, las atribuciones, a la creación de unidades desconcentradas en el sistema de regulación financiera, el procedimiento, el régimen de infracciones administrativas y los procedimientos para la imposición de sanciones administrativas. Por ello, a diferencia del criterio legislativo seguido por la Argentina, Brasil y Chile, la legislación boliviana nada prevé respecto de quienes serán los sujetos obligados a informar y delega tal reglamentación al ejecutivo. Por otro lado, la UIF tiene el deber de presentar al Superintendente de Bancos y Entidades Financieras un informe anual sobre sus actividades.

El Decreto N° 24771 siguiendo los lineamientos generales estipulados por el artículo 185 ter del Código Penal reformado, prevé que en los casos en que la UIF solicite o requiera informes a los sujetos que realizan las actividades sobre las cuales recae la obligación de informar, éstos no podrán ampararse en las disposiciones relativas al secreto Bancario.

El régimen dispuesto por la Ley 1798 presenta varias falencias en su funcionamiento, En visto de ello, la UIF ha propuesto varios cambios a la Ley 1768 y a su reglamentación.

En el 2002 fue creado, dentro de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), el Grupo de Investigación y Análisis Económico Financiero (GIAEF) con la finalidad de investigar el lavado de dinero relacionado con el narcotráfico. La UIF, el Ministerio Público, la Policía Nacional y la FELCN han establecido mecanismos para el intercambio y la coordinación de información, incluyendo el intercambio oficial de información de secreto bancario.

A diferencia de Brasil, no existen estipulaciones en la legislación boliviana acerca de la autonomía de la figura de lavado de dinero respecto del delito subyacente. Sin embargo, sobre la base de consultas realizadas por el GAFISUD, se afirma doctrinariamente que el delito bajo análisis goza de tal autonomía.

En el ámbito Internacional, Bolivia forma parte del Grupo Egmont¹⁵. Sin embargo, a diferencia de sus vecinos Argentina y Brasil, no reviste la calidad de Estado Miembro del GAFI; tampoco aparece en la lista de países observadores, la cual sólo esta integrada por China. De todas formas es miembro del GAFISUD –Organismo Regional de lucha contra el Lavado de Dinero–, el cual reviste la calidad de organismo observador ante el GAFI.

El delito de Lavado de Dinero no es extraditable para la legislación boliviana. El instituto de la extradición se rige por las convenciones y tratados vigentes y supletoriamente por la legislación local y la reciprocidad. Pero es requisito para su procedencia que el mínimo de la pena sea superior a dos años y en el caso bajo análisis la escala penal tiene un mínimo de un año y un máximo de seis, por lo que el delito de lavado de dinero no cumple con los requisitos propios para la procedencia del instituto.

Diseño Institucional

El diseño institucional del Estado boliviano en la lucha contra el terrorismo se desprende del ordenamiento constitucional. Como dijimos, las fuerzas policiales son comandadas por el Presidente a través del Ministerio de Gobierno y las fuerzas armadas lo son a través del Ministerio de Defensa.

Entre las competencias del Ministerio de Gobierno, se destacan: la formulación, dirección y coordinación de las normas y políticas migratorias y relativas a la seguridad del estado, el mantenimiento del orden público y la paz social, el cuidado del ejercicio pleno de la seguridad ciudadana y la administración del Régimen Penitenciario.

Para dar cumplimiento a sus competencias, el Ministerio de Gobierno cuenta con tres Vice ministerios. El vice ministerio de Régimen Interior, del cual depende el control del régimen penitenciario, el Vice ministerio de Seguridad Ciudadana, a cargo de la Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, y el Viceministro de Defensa Social y Sustancias controladas, a cargo de la lucha contra el narcotráfico. De esta último Ministerio dependen cuatro Direcciones Generales, a saber:

Dirección General de Defensa Social, responsable del análisis, diseño, implementación, monitoreo, evaluación y reorientación de políticas de Estado referidas a la problemática de las drogas, con la finalidad de optimizar y efectivizar la protección y defensa de la sociedad civil frente a los efectos que ésta conlleva.

Dirección General de Sustancias Controladas, responsable de aplicar acciones preventivas para evitar el desvío de sustancias controladas hacia actividades ilícitas o nocivas para la salud humana y la naturaleza, mediante la aplicación de la normativa vigente referente al registro, autorización, fiscalización y administración de las mismas, promoviendo usos adecuados y ecológicamente sustentables que contribuyan al desarrollo integral del país.

Dirección de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados, con el objeto de registrar e inventariar los bienes incautados, especificando su naturaleza y estado de conservación, administrar de manera directa o delegada en empresas privadas contratadas al efecto, los bienes incautados, confiscados y decomisados hasta el momento de su monetización; fiscalizar y supervisar las empresas privadas, contratadas para la administración delegada de bienes; dar cumplimiento a sentencias judiciales en relación a los bienes bajo su administración; establecer una base de datos actualizada, de los bienes bajo su administración, al servicio de la Sociedad Civil y las Entidades Públicas.

Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico, organismo especializado de la Policía Nacional, dependiente del Ministerio de Gobierno a través del Vice ministerio de Defensa Social y Sustancias controladas, cuyo propósito es hacer cumplir el marco normativo, referido a la problemática de las drogas, con participación social, de acuerdo a las políticas nacionales, mediante operaciones de control e interdicción, en defensa de la sociedad y del medio ambiente".

15. El grupo Egmont, creado en junio de 1995, es un organismo que agrupa a 101 Unidades de Inteligencia Financiera, con el objetivo común de fomentar la creación de dichas Unidades, así como la cooperación y el intercambio de información financiera entre ellas.

Fuerzas Policiales

La Policía Nacional de Bolivia, creada en el año 1886, cuenta con un total de 31.000 efectivos. Existe al mismo tiempo un cuerpo policial antidroga que se encuentra integrado por 6.000¹⁶ efectivos aproximadamente. En consecuencia, la tasa de efectivos policiales cada 1.000 habitantes en Bolivia se estima en 4.20, cifra considerablemente elevada en relación a la presentada en décadas anteriores. Se calcula que el 80% de los efectivos se desempeñan en tareas operativas, mientras que los restantes se encuentran abocados a tareas administrativas, logísticas y forenses¹⁷.

Todas las municipalidades del país están facultadas para establecer guardias locales, si bien sólo La Paz lo ha hecho hasta el momento. Esta fuerza municipal cuenta aproximadamente con 400 uniformados y 100 miembros no uniformados y sin armas que desempeñan tareas menores (orientación, fiscalización, tránsito, etc.). Hasta la Revolución de 1952, la Policía Nacional de Bolivia se encontraba subordinada al Ministerio de Defensa Nacional funcionando como un anexo del Ejército. Actualmente, las fuerzas policiales se encuentran bajo la jurisdicción del Ministerio de Gobierno, si bien mantienen su función de reserva del Ejército en caso de conflicto armado¹⁸.

La Policía Nacional de Bolivia se encuentra dividida en brigadas, habiendo unidades de las mismas en cada uno de los nueve departamentos en los cuáles se encuentra dividido el territorio boliviano. Los departamentos de Santa Cruz y Potosí también cuentan con destacamentos especiales.

La Policía Nacional cuenta con una Academia que ofrece un curso de cuatro años para oficiales pero la mayoría del personal es derivada directamente desde el Ejército.

Por su parte, la ya presentada Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) debe su creación al Decreto Supremo N° 21.666 del 24 de julio de 1987, constituyéndose como una unidad especializada en el combate del narcotráfico, dependiente del Ministerio de Gobierno a través del Vice Ministerio de Defensa Social.

La FELCN cuenta con aproximadamente 6.000 efectivos policiales altamente entrenados, con una estructura especializada conformada por la Dirección General, Estado Mayor, Jefaturas Nacionales, Direcciones Departamentales y Unidades Especiales.

Gran parte del personal de la FELCN proviene de la Policía Nacional, que recibe a su ingreso entrenamiento específico para el combate del narcotráfico en el Centro de Entrenamiento Internacional Antinarcóticos "Garras del Valor" (CEIAGAVA) También cuenta con un Centro de Adiestramiento de Canes Detectores de Droga en El Paso - Cochabamba, considerado uno de los mejores del continente.

Esta fuerza ha recibido considerable apoyo económico, material y entrenamiento por parte de otros países, principalmente de los Estados Unidos, siendo este factor un fuerte impulsor del aumento de su efectividad operativa.

Competencia de los Militares en Seguridad Interior

Para comprender este aspecto, es necesario analizar la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación N° 1405. En esta norma se establece que las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República, el honor y soberanía nacional, el Imperio de la Constitución Política del Estado, la estabilidad del gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país. Así, el Presidente de la República dispondrá el empleo de las fuerzas militares para, en lo externo, preservar la existencia, soberanía, independencia e integridad del Territorio Boliviano; y en lo interno, mantener el orden público cuando las instituciones legalmente constituidas para este fin, resultaren insuficientes

Por su parte, y conforme a la misma norma, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval dependen del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación. Como organismos de Ejecución preparan y

16. The International Institute for Strategic Studies (IISS), 2003

17. *Jane's Security and Foreign Forces*, Bolivia, Jane's Sentinel Security Assessment-South America; Jane's Information Group.

18. Ibid.

desarrollan las operaciones de guerra Terrestre, Aérea y Naval, en forma independiente, conjunta y combinada, garantizan la seguridad y Defensa Nacional, y participan activamente en el desarrollo del país.

Por último, el Ejército como parte integrante de las Fuerzas Armadas de la Nación, constituye la expresión permanente del Poder Terrestre y defiende la soberanía e integridad del Territorio Nacional, la seguridad terrestre y coadyuva en el mantenimiento del orden público, de acuerdo a las directivas del Presidente.

Sistema de Inteligencia Nacional

En el Consejo Nacional de Seguridad del Estado operan de manera coordinada el Servicio de Inteligencia del Estado (SIE) y la Dirección de Inteligencia del Estado (DIE). La mayor parte de sus efectivos se encuentra conformada por personal militar, y en menor medida cuentan con personal civil con diplomados en Altos Estudios Nacionales (DAEN) o en Altos Estudios Militares (DAEM) o en Altos Estudios Policiales (DAEP).

En el ámbito del Ministerio de Gobierno se encuentra la Dirección Nacional de Inteligencia, dependiente de la Policía Nacional, que cuenta a su vez con el Centro de Especialización de Investigación Policial, con funciones de escuela de formación en inteligencia policial.

Por último, en la órbita del Ministerio de Defensa, y bajo la coordinación del Estado Mayor General, cada fuerza armada posee su Departamento de Inteligencia, siendo entrenados todos sus efectivos en una escuela común (Escuela de Inteligencia Militar, en Cochabamba).

REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL

Los estudios de campo desarrollados en el marco de la presente investigación y estudios conexos, permiten observar que en Brasil, el "terrorismo" no constituye un problema de agenda prioritario para el Estado, con excepción de algunos organismos ligados a la problemática específica. El terrorismo no ha sido identificado nunca entre los principales temas de la agenda pública sino que únicamente se reconoce la importancia de actuar en su prevención. El gobierno brasileño manifiesta que no existen indicios de actividades terroristas en su territorio, y en los casos en que los denunció públicamente, el gobierno ha pedido a los denunciantes la presentación de pruebas, sin éxito.

La principal amenaza a la seguridad interior esta generada por el desborde de los sistemas de seguridad pública, que en algunos casos demanda la intervención de las fuerzas armadas en tareas policiales (caso Río de Janeiro).

Ante la "inexistencia" de actividades terroristas en su territorio nacional, las agencias del estado están orientadas a combatir al crimen organizado y sus conexiones transnacionales, entendiendo que desarticulando las condiciones que puedan favorecer su instalación, preparando a sus organismos especializados y los marcos legales necesarios para castigarlo se ejerce la mejor prevención contra el desembarco de organizaciones terroristas.

Marco Legal

A continuación se presenta un listado de las normas legales existentes, referidas a seguridad interior, terrorismo y otros delitos relacionados en la República Federativa de Brasil:

- Constitución Federal, artículo 144 – Define el concepto de Seguridad Pública y a los órganos a través de los cuales el Poder ejecutivo debe garantizarla.
- Decreto Ley 2848/40 – Código Penal – Reformado por la Ley 7209/84
- Ley 7170/83 - Ley de Seguridad Nacional – Define los crímenes contra la seguridad nacional, el orden político y social, y establece los mecanismos de su juzgamiento.
- Ley 8072/90 – Relativa a la inadmisibilidad de la amnistía, la clemencia, la fianza o la libertad provisional para las personas que hayan cometido actos de terrorismo.
- Ley 9034/95 – Enmendada por Ley 10.217/01 – Dispone la utilización de medios operacionales

para la prevención y represión de las actividades de organizaciones criminales. Relativa la inteligencia y la infiltración de agentes policía.

- Ley 9296/96 – Reglamenta el inciso XII, del Artículo 5 de la Constitución Federal, relativo a la interceptación de comunicaciones.
- Ley 9613/98 – Modificada por la Ley 10701/03, define los delitos de lavado u ocultación de bienes o valores, la prevención de la utilización del sistema financiero para cometer estos delitos y la creación de Consejo de Control de Actividades Financieras.
- Decreto 3665/00 – Fija controles para la prevención de la producción, acumulación, transferencia y posesión de armas de fuego, explosivos plásticos y otros explosivos y sus precursores no marcados o indebidamente marcados.
- Ley 10409/02 - Dispone sobre la prevención, el tratamiento, la fiscalización, el control y la represión a la producción, al uso y al tráfico ilícitos de productos, sustancias o drogas ilícitas que causen dependencia física o psíquica.
- Ley 10826/03 – (“Ley de Desarme”) Establece las normas para el registro, adquisición, posesión y comercialización de armas, principalmente las de uso individual.
- Ley 10744/03 – Regula la responsabilidad civil del Gobierno con respecto a terceras partes ante atentados terroristas, actos de guerra o similares, perpetrados contra aeronaves brasileñas, operadas por compañías brasileñas
- Ley 11.254/05 – Establece las sanciones administrativas y las penas en caso de realización de actividades prohibidas por la Convención Internacional sobre Prohibición de desarrollo, producción, almacenaje y utilización de Armas Químicas y sobre la Destrucción de Armas Químicas existentes en el mundo.
- Decreto 5639/05 – Promulga la Convención Interamericana contra el Terrorismo.
- Decreto 5640/05 – Promulga la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento al Terrorismo.

Marco Normativo Antiterrorista

Brasil ha adherido a todos los tratados y convenciones internacionales en el marco de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales. No ha ratificado aún el Convenio Internacional para la Represión de Actos de Terrorismo Nuclear.

No existe todavía una definición puntual sobre “terrorismo” dentro del ordenamiento legal de Brasil, aunque sí un registro de su firme desaprobación. La Constitución Federal de 1988 establece el repudio al Terrorismo y el Racismo como principios fundamentales en sus relaciones internacionales.¹⁹ A su vez, la Ley de Seguridad Nacional²⁰ tipifica como delitos los “actos de terrorismo” y establece penas de prisión para sus autores; aunque sigue sin definir qué constituye “actos de terrorismo”.

Otra mención al Terrorismo se encuentra en la Ley 9613/98, en la cual se menciona al “terrorismo y su financiamiento” como una de las fuentes del lavado u ocultación de bienes provenientes de actividades ilícitas.

Marco Normativo Antilavado

El Lavado de Dinero como figura penal ha sido tipificado en la República Federativa del Brasil por la ley 9.613. Según estipula la legislación citada realiza la acción tipificada quien “oculte” o “disimule” la naturaleza, el origen, la localización, disposición o movimiento de bienes, derechos o valores provenientes, entre otros, de las actividades delictivas que se enuncian a continuación: tráfico ilegal de estupefacientes o sustancias afines, terrorismo o financiamiento del terrorismo, tráfico de armas o materiales destinados a su producción, etc.

La acción de “ocultar” o “disimular” es de interpretación ambigua y ante ello, la propia ley castiga también a quien para ejecutar tales acciones convierte los activos de origen lícito en ilícitos.

El delito de lavado de dinero, según se contempla en la legislación brasilera, goza de autonomía e independencia respecto de las figuras que constituyen el delito precedente. En este sentido, el art. 2

19. Título I (“De los Principios Fundamentales”), Artículo 4º, inciso VIII)

20. Ley 7170, del 14 de Diciembre de 1983.

de la ley 9.613 establece que el proceso y juzgamiento del delito de lavados de activos no depende del proceso y juzgamiento de los delitos subyacentes.

Son personas sujetas a la Ley 9.613, y por lo tanto, sujetos sobre los cuales recae la obligación de informar, aquellas quienes tengan como actividad principal u accesoria, entre otras, la captación, intermediación y colocación de activos financieros de terceros; la compra – venta de monedas, oro, u otros activos financieros e instrumentos cambiarios, etc.

La Ley 9.613/98 creó también el Consejo de Control de Actividades Financieras (COAF), dependiente del Ministerio de Hacienda y con la misión de reglamentar, aplicar penas administrativas, recibir, examinar e identificar las operaciones financieras sospechosas.

En Diciembre de 2003, los principales organismos del Gobierno Federal, el Poder Judicial y el Ministerio Público encargados del combate contra el lavado de dinero, se reunieron en Piré polis para desarrollar una estrategia que superara los problemas de falta de coordinación estratégica y operativa de los actores involucrados, así como también de capacitación específica de los agentes²¹. El resultado fue la Estrategia Nacional de Combate al Lavado de Dinero (ENCLA), por medio de la cual se establecen los mecanismos de coordinación entre organismos y se definen las metas anuales.

La ENCLA funciona en tres niveles. El Nivel Estratégico está ocupado por el Gabinete de Gestión Integrada de Prevención y Combate al Lavado de Dinero, el Nivel de la Inteligencia donde actúa el Consejo de Control de Actividades Financieras y el Nivel Operacional en el cual se articulan Fuerzas de Tarea.

En el ámbito Internacional, Brasil, al igual que la Argentina, Chile y Bolivia, forma parte del Grupo Egmont. Sin embargo, a diferencia de los dos últimos, Brasil reviste la calidad de Estado Miembro en el GAFI, y al igual que el resto de los países del MERCOSUR y asociados, es miembro del GAFISUD –Organismo regional de lucha contra el Lavado de Dinero–. En materia de extradición el Delito de Lavado de Dinero esta dentro de la lista de delitos extraditables.

Diseño Institucional

Entre las competencias del Ministerio de Justicia se destacan la defensa de los bienes privados, de los propios de la Unión y de las entidades integrantes de la Administración Pública Federal; garantizar la seguridad pública y coordinar Policías Federales; el registro de las personas e inmigración; articulación y propuesta de las acciones del Gobierno en los aspectos relacionados con la represión del uso indebido, el tráfico ilícito y de la producción no autorizada de sustancias estupefacientes y drogas que causen dependencia física o psíquica; prevención y represión al Lavado de Dinero y Cooperación Jurídica Internacional.

Para dar cumplimiento a sus competencias, el Ministerio de Justicia cuenta con dos Secretarías diferenciadas, aparte de las Fuerzas de Seguridad propias que se describen a continuación: Secretaría Nacional de Justicia y Secretaría Nacional de Seguridad Pública.

Por otra parte, en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores funciona la Dirección General de Lucha contra el Delito Transnacional, que tiene como función la coordinación de acciones y el intercambio de información con otros organismos internacionales o nacionales en cuestiones relativas a delitos que trascienden las fronteras, principalmente el narcotráfico, el tráfico de armas y el terrorismo.

Fuerzas Policiales y de Seguridad

Departamento de Policía Federal (DPF)

Dependiente del Ministerio de Justicia, encuentra definida su naturaleza y competencias por Artículo 144 de la Constitución Federal y la Ley N° 10.683, del 28 de Mayo de 2003. Del marco legal mencionado se desprenden sus principales competencias: perseguir infracciones penales contra el orden político y social o en detrimento de bienes, servicios e intereses de la Unión o de sus entidades autárquicas y empresas públicas, así como otras infracciones cuya práctica tenga repercusión interestadual o interna-

21. Estrategia Nacional de Combate al Lavado de Dinero – ENCLA 2004 - Gabinete de Gestión Integrada de Prevención y Combate al Lavado de Dinero

cional y exija represión uniforme, según lo que se dispone por Ley; prevenir y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines, el contrabando y el lavado de dinero y valores, sin perjuicio de la acción de otros organismos públicos en las respectivas áreas de competencia; ejercer las funciones de policía marítima, aeroportuaria y de fronteras; ejercer con exclusividad las funciones de Policía Judicial de la Unión.

Departamento de Policía Rodoviaria Federal

Dependiente del Ministerio de Justicia, encuentra definida su naturaleza y competencias por el Artículo 144 de la Constitución Federal, inciso 2º, el cual le asigna la función de patrullaje y control de las carreteras federales, así como el control de estaciones de autobuses y ferroviarias.

Policías Militares, Policías Civiles y Bomberos Militares

Las Policías Militares estatales son los órganos del sistema de seguridad pública a los cuales compete la preservación del orden público a través de acciones policiales preventivas y reactivas. Las Policías Civiles estatales son los órganos del sistema de seguridad pública a las cuales competen las actividades de policía de investigaciones y policía científica. La Policía Civil es responsable por la investigación y esclarecimiento de crímenes y su autoría, la elaboración de mapas delictivos, registro de antecedentes y expedición de registros de armas y materiales controlados.

El total de fuerzas de seguridad con que cuenta Brasil suma 580.690 efectivos.

Competencia de los Militares en Seguridad Interior.

Las competencias de las fuerzas armadas, constituidas por la Marina, el Ejército y la Aeronáutica, se hallan reguladas por el artículo 142 de la Constitución Nacional de 1988. Allí, se establece que las Fuerzas Armadas son *“instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y en la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y se destinan a la Defensa de la Patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la Ley y el Orden.”*

La ley complementaria 97, de Junio de 1999, en su artículo 15º, Inciso 2º, regula que *“la actuación de las Fuerzas Armadas, en la garantía de la ley y del orden, por iniciativa de cualquiera de los poderes constitucionales, ocurrirá de acuerdo con las directrices bajadas en acto del Presidente de la República, después de agotados los instrumentos destinados a la preservación de la orden público y de la protección de las personas y del patrimonio, relacionados en el Artículo 144 de la Constitución Federal,”* los cuales han sido analizados en el apartado anterior.

A su vez, en los artículos 17º, 17ºA y 18º se establece para la Marina, Ejército y Aeronáutica respectivamente la facultad de *“cooperar con los órganos federales, cuando sea necesario, en la represión a los delitos de repercusión nacional e internacional, ... en la forma de apoyo logístico, de inteligencia de comunicaciones y de instrucción”*

Por último, el Decreto 3.897, de agosto de 2001, en su artículo 1º refiere que *“las directrices establecidas en este Decreto tienen por finalidad orientar la planificación, la coordinación y la ejecución de las acciones de las Fuerzas Armadas, y de órganos gubernamentales federales, en la garantía de la ley y de la orden.”* El artículo 2º faculta al Presidente con el monopolio de la decisión del empleo de las Fuerzas Armadas en la garantía de la ley y el orden.

Sistemas de Inteligencia Nacional

Las actividades de Inteligencia en Brasil se encuentran enmarcadas por la Ley 9.883, del 7 de Diciembre de 1999, por medio de la cual durante la Presidencia de Fernando Enrique Cardoso se crea el “Sistema Brasileño de Inteligencia”.

A continuación se transcriben algunas de sus características, de acuerdo con la mencionada Ley.

El Sistema Brasileño de Inteligencia integra las acciones de planificación y ejecución de las actividades de inteligencia del país con la finalidad de suministrar informes al Presidente de la República en los asuntos de interés nacional.

Los objetivos perseguidos por este sistema son los de la preservación de la soberanía nacional, la Defensa del Estado Democrático de Derecho y la dignidad de la persona humana, debiendo aún cumplir y preservar los derechos y garantías individuales y otras disposiciones de la Constitución Federal, los tratados, convenciones y acuerdos internacionales en los que la República Federativa del Brasil sea parte o signataria, y la legislación ordinaria.

El Sistema esta conformado por todos aquellos organismos de la Administración Pública Federal que directa o indirectamente, pueden producir conocimientos de interés de las actividades de inteligencia, en especial aquellos responsables de la defensa externa, la seguridad interior y las relaciones exteriores. Por medio de convenios especiales y con el conocimiento del órgano de control externo, podrán participar del Sistema otros organismos de los estados de la Federación.

La citada Ley crea también las bases de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), como órgano de asesoramiento directo del Presidente de la República y de coordinación y supervisión de todas las actividades de inteligencia del país. La ABIN es la encargada de llevar a efecto la Política de Inteligencia Nacional delineada por el Presidente de la República, bajo la supervisión de la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno.

El control y fiscalización externos de la actividad de inteligencia son ejercidos por el Poder Legislativo a través de un órgano de control externo, conformado por los líderes de la mayoría y de la minoría en la Cámara de Diputados y en el Senado Federal, así como por los presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de ambas Cámaras. Es justamente el Senado Federal, quien a propuesta del Presidente de la República, da su aprobación al nombramiento del Director de la Agencia Brasileña de Inteligencia.

Por último, cabe agregar que este marco normativo prevé la preservación de la identidad de los efectivos así como de las operaciones de la ABIN cuando su publicidad pueda poner en riesgo sus vidas o comprometer el éxito de sus operaciones.

REPÚBLICA DE CHILE

La Cuestión del Terrorismo en Chile

Aunque Chile no ha sido objeto de ataques por parte del terrorismo internacional, durante los últimos años el país experimentó una modesta serie de incidentes de escasa magnitud, en los cuales se usaron tácticas terroristas.

En septiembre de 2001 la embajada estadounidense interceptó una carta bomba. Ésta fue destruida exitosamente, en una explosión controlada. Por su parte, las personas responsables por el acto fueron arrestadas y juzgadas.

En agosto de 2002 Chile requirió la extradición desde Brasil de Mauricio Hernández Morambuena —ex líder del Frente Patriótico Manuel Rodríguez— para terminar con su sentencia por la muerte del senador chileno Jaime Guzmán en 1991, tras escapar de prisión en 1996²².

22. (U.S. Department of State, Abril 2004)

En el 2003 y 2004 también se registraron actividades que utilizaron tácticas terroristas y tuvieron que ver con la desaprobación de nacionales chilenos en relación a la política exterior estadounidense, particularmente respecto a la intervención militar en Irak. Cartas enviadas a la embajada de los Estados Unidos simulando tener ántrax, y falsas amenazas de explosivos. Por igual hubo pequeñas explosiones en una sucursal del Bank Boston en Santiago de Chile, en una sucursal de Bell South en Concepción y bombas similares explotaron en la corte de apelaciones de Temuco²³. Durante 2004 varios grupos locales colocaron y/o detonaron explosivos en sucursales de McDonald's, cajeros automáticos, el metro y una sala del consulado brasileño en Santiago, aunque en ninguno de los casos hubo víctimas fatales ni heridos²⁴.

En lo que refiere a la presencia de terroristas en Chile, un área a la cual se le ha prestado considerable atención es la zona franca de Iquique al norte del país. Sin embargo, el terrorismo islámico en Chile no es percibido como una amenaza prioritaria a la seguridad del país.

Otra de las referencias que genera el término terrorismo en Chile -en este caso respecto de un fenómeno contemporáneo- es la relativa al accionar de miembros de la comunidad aborigen mapuche. En su lucha, miembros de la comunidad mapuche han incurrido en acciones violentas, usurpando propiedades y tierras, quemando viviendas ubicadas en las tierras reclamadas o atentando contra camiones madereros. Como los episodios no se acabaron y dado que las conductas perpetradas encuadran típicamente en lo que la Ley N° 18.314 (Ley Antiterrorista) califica como conductas terroristas, durante la Presidencia del Presidente Ricardo Lagos comenzó a aplicarse dicha Ley -que establece sanciones aún más graves- a los líderes mapuches que incurrieran en estos actos. Con fines de ejemplaridad se quiso de este modo disuadir la reiteración de conductas violentas como las descritas ante el temor de recibir castigos más severos. Este es uno de los debates pendientes de resolución.

El hecho de que la amenaza del terrorismo transnacional en Chile sea percibida como baja, no implica que no se hayan tomado decisiones tendientes a prevenir y reprimir este tipo de actividades. A modo de ejemplo, Chile cuenta con una Ley Antiterrorista y es el país de la región que ha venido cumpliendo con mayor diligencia las recomendaciones del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para afrontar esta amenaza.

Marco Legal General

Si bien en Chile no existe una ley general de seguridad que establezca las notas distintivas de la defensa nacional y de la seguridad interior y, consecuentemente, designe qué organismos intervienen en uno u otro caso - como ocurre en Argentina o Paraguay-, la misma Constitución Política de la República de Chile establece las bases organizacionales del sistema. En efecto, el artículo 101 de la Ley suprema de Chile dispone que las "*Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional... existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional*", al tiempo que le asigna a las fuerzas del orden y seguridad pública la función de "*dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior*".

Las fuerzas encargadas de la seguridad interior son Carabineros y la Policía de Investigaciones y las fuerzas encargadas de la defensa de la patria son las fuerzas armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea). La Constitución también agrega que las fuerzas armadas son esenciales a la seguridad nacional, habilitando así la posibilidad de una eventual participación de militares en tareas de de seguridad. En caso de una situación extrema que ponga en riesgo la institucionalidad del país, el Presidente podría convocar a las fuerzas armadas para que actúen en subsidio y apoyo de las fuerzas del orden y seguridad. Una Ley -la N° 12.927 del año 1958 (texto actualizado por el Decreto Supremo N° 890/75 del Ministerio del Interior), tipifica delitos contra soberanía nacional y la seguridad exterior del Estado. Si bien en Chile existe una Ley específica sobre terrorismo, la Ley sobre Seguridad del Estado incluye una serie de disposiciones aplicables a casos de terrorismo o situaciones semejantes. Entre estas, merecen destacarse las siguientes: *La incitación, inducción, financiación o ayuda para la organización de milicias privadas o grupos de combate, La introducción, fabricación, almacenamiento, distribución o entrega -a cualquier título-, o sin previa autorización escrita de autoridad competente de armas, municiones, explosivos, proyectiles, gases venenosos, etc. (Artículo 6.g).*

23. (U.S. Department of State, Abril 2004)

24. (U.S. Department of State, Abril 2004)

Marcos Normativos Anti Lavado

Dando cumplimiento a las recomendaciones internacionales en la materia, Chile ha dictado la Ley N° 19.913, por la cual amplía la figura del lavado de dinero – estipulada en la Ley de Estupeficientes N° 19.366 – y crea la Unidad de Análisis Financiero (UAF). La citada ley establece que incurre en la acción tipificada quien de cualquier forma oculte o disimule el origen ilícito de determinados bienes a sabiendas de que provienen, directa o indirectamente, de la perpetración de hechos constitutivos de alguno de los siguientes delitos: tráfico ilícito de estupeficientes y sustancias psicotrópicas; conductas terroristas, tráfico de armas; secuestro; sustracción de menores de 18 años; delitos cometidos por empleados públicos en desempeño de sus cargos; prostitución ilegal de menores; tráfico de Personas.

Los sujetos sobre los que recae el deber de informar conforme la Ley 19.913 son las Personas Físicas; los bancos e instituciones financieras; las empresas de factoraje; las empresas de arrendamiento financiero; las empresas de securitización; etc. En definitiva, toda organización o asociación que posea y transfiera activos. Las personas sobre las cuales recae este deber tienen la obligación de informar los actos, transacciones u operaciones sospechosas que adviertan en el ejercicio de sus actividades. Adicionalmente, la UAF puede determinar las situaciones que especialmente han de considerarse como indicios de transacciones sospechosas.

La Ley N° 19.913 no incluye prescripción alguna relativa al delito de financiamiento del terrorismo. Esto es así ya que el delito de financiamiento del terrorismo se encuentra legislado en la anterior Ley N° 18.314 de Terrorismo y modificatorias.

Marco Institucional Anti lavado

La Unidad de Análisis Financiero (UAF) fue creada por la Ley N° 19.913 con el objeto de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la comisión de los delitos de Lavado de Dinero y Encubrimiento. La UAF cuenta con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, y depende del Ministerio de Hacienda. En materia de cooperación internacional, la UAF de Chile tiene convenios de Cooperación Internacional con distintos países, entre ellos la Argentina. Chile es miembro del GAFISUD –Organismo Regional de lucha contra el Lavado de Dinero–, el cual reviste la calidad de organismo observador ante el GAFI. Por su parte, el delito de lavado de dinero resulta extraditable.

Marco Normativo Antiterrorista

El Artículo 9° de la Nueva Constitución Política de la República de Chile –manteniendo el texto de la Constitución de 1980- comienza condenando al terrorismo al sostener que *“El terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos”*.

Dando cumplimiento al mandato constitucional, en el año 1984 se sancionó la Ley 18.314, que determina las conductas terroristas y fija su penalidad. La misma fue objeto de posteriores revisiones. La última modificación a esta Ley tuvo lugar en el año 2005, a través de la Ley 20.074. Corresponde señalar que la ley original fue sancionada para hacer frente a un problema de terrorismo particular como fue el del accionar de grupos armados entre la década del setenta y comienzos de la década del noventa. Lo expuesto no quita que esta norma permita responder al terrorismo moderno, sancionando a los responsables de conductas terroristas, ya que la misma ha sufrido varias modificaciones –tres de ellas con posterioridad a los atentados de septiembre de 2001 en los Estados Unidos- para adecuarla al nuevo tipo de amenaza.

Respecto de la figura del terrorismo, la legislación chilena adopta un sistema por el cual algunos delitos comunes –identificados en la Ley-, si se cometen en determinadas circunstancias adquieren el carácter de delitos terroristas.

De lo expuesto, surge que no existe un único delito de terrorismo sino múltiples delitos terroristas, que quedan constituidos cuando delitos comunes se combinan con las circunstancias que la Ley prevé. La Ley incorpora también en su artículo cuarto los institutos del arrepentido y del informante y también prevé penas para los actos preparatorios anteriores al inicio del principio de ejecución del delito.

Respecto a la sanción del financiamiento del terrorismo, compromiso asumido por Chile a través de la firma del Convenio Internacional para la Represión del Financiamiento del Terrorismo, se tipifica como delito esta conducta. El artículo 8º, incorporado al texto legal en el año 2003 por la sanción de la Ley N° 19.906, define al financiamiento del terrorismo como la conducta del que “por cualquier medio, directa o indirectamente, solicite, recaude, o provea fondos con la finalidad de que se utilicen en la comisión de delitos terroristas”.

Vale destacar la existencia de una brigada especial de la Policía de Investigaciones de Chile abocada a la investigación policial y financiera de sujetos y organizaciones delictivas que se dedican a la legitimación de activos originados en algunos de los delitos que prevé la Ley 19.913.

Esta Brigada Investigadora para el Lavado de Activos (BRILAC) es integrada por detectives especializados de diversas profesiones como economía, finanzas, ingeniería, contaduría, auditoría y administración pública.

En materia de compromisos internacionales, corresponde destacar que la República de Chile ha ratificado la totalidad de las convenciones contra el terrorismo, a excepción de la última.

Diseño Institucional

La nueva Constitución Política de la República de Chile establece en su artículo 24º que la autoridad del Presidente de la República “*se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y a la seguridad externa de la República, de acuerdo a la Constitución y las Leyes*”.

En lo que hace a las competencias de los Ministerios en materia de seguridad, según la Ley Orgánica de Ministerios de Chile, y sus modificatorias, corresponde al Ministerio del Interior todo lo relativo al “... mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y orden públicos” . Forma parte del Ministerio la División de Seguridad Ciudadana.

La citada Ley de Ministerios establece que corresponde al Ministerio de Defensa Nacional²⁵ la disciplina y orden de las naves que vuelen sobre el territorio nacional o aterricen en él (Art. 8º) y la disciplina y orden de las naves nacionales y extranjeras en puertos, costas y mares territoriales (Art. 9º). De esta dependen: la Subsecretaría de Carabineros y la Subsecretaría de Investigaciones.

El Ex Presidente Lagos, a través del dictado del Decreto 100 del 9 de septiembre de 2005, sistematizó el texto constitucional en lo que se refiere al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), pasando éste a ser un organismo asesor del Presidente de la República. Asimismo, resulta oportuno señalar la puesta en funcionamiento de un grupo interministerial sobre terrorismo en el máximo nivel de gobierno.

En el marco de la Cámara de Diputados, las comisiones que siguen la temática son las de Defensa Nacional; la Comisión Especial de Control del Sistema de Inteligencia del Estado; la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia; la Comisión Especial sobre Seguridad Ciudadana –integrada por 13 diputados-; y la Comisión Especial de Drogas. Asimismo, funciona en el ámbito de la Cámara de Diputados de Chile una Comisión de Derechos Humanos.

Fuerzas del Orden y de Seguridad Pública.

La Constitución de la República de Chile establece en su artículo 101 que las Fuerzas del Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Carabineros de Chile es la institución que desempeña el mayor protagonismo en cuanto a la seguridad pública en este país. Goza en la actualidad de un alto reconocimiento social. Corresponde agregar que Carabineros tiene una doble dependencia institucional ya que formalmente depende del citado Ministerio de Defensa Nacional (dependencia orgánica) y operativamente depende del Ministerio de Interior (dependencia funcional).

25. Creado por la Ley 5.077 a partir de la fusión de los Ministerios de Guerra y Marina y la Subsecretaría de Aviación.

Entre sus dependencias, Carabineros cuenta con unidades especializadas para responder a requerimientos específicos. Una de éstas es el Grupo de Operaciones Policiales Especiales (G.O.P.E.), que es la unidad táctica especializada para hacer frente a situaciones de alto riesgo como ubicación, rastreo y desactivación de bombas y explosivos. Otra es la Sección de Investigaciones Policiales (S.I.P.), que actúa bajo el lema de “Investigar para Prevenir” en todo el territorio del país y a requerimiento de la Justicia.

La Policía de Investigaciones es una fuerza policial de carácter civil. Su misión fundamental consiste en investigar los delitos de conformidad a las instrucciones que al efecto dicte el Ministerio Público.

Competencia de Militares en Seguridad Interior.

La Ley Orgánica Constitucional de la Policía de Investigaciones de Chile establece en su artículo 6º que los “Servicios policiales en todo el territorio de la República estarán a cargo de Investigaciones y de Carabineros de Chile, salvo en lo que se refiere a las Policías Marítima y Militares, y otras excepciones que prescriba la Ley”.

Las FFAA realizan funciones de policía marítima y aeronáutica. Pueden realizar inteligencia naval y aérea de la información de carácter policial que recaben (Art.20 Ley de Inteligencia). La Marina posee función policial en la playa.

Sistema de Inteligencia del Estado

La inteligencia se encuentra regulada en Chile por la Ley N° 19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y la Agencia Nacional de Inteligencia, publicada en el Boletín Oficial con fecha 2 de octubre de 2004. Dicha Ley define al Sistema de Inteligencia del Estado como “*el conjunto de organismos de inteligencia, independientes entre sí, funcionalmente coordinados, que dirigen y ejecutan actividades específicas de inteligencia y contrainteligencia para asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, con el objetivo de proteger la soberanía nacional y preservar el orden constitucional.*”

El Sistema de Inteligencia del Estado de Chile se encuentra integrado, conforme lo establece la Ley bajo análisis, por la Agencia Nacional de Inteligencia, la Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional, las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, las Direcciones o Jefaturas de Independencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y todas las otras unidades o departamentos que dependan de éstas y realicen actividades de inteligencia.

Capacidades Tecnológicas

Merece destacarse la implementación del Proyecto Saturno durante 2004; un sistema integral de control migratorio vinculado a una base de datos que permite identificar sujetos buscados por la justicia. La aplicación de este sistema seguirá ampliándose a todos los aeropuertos, pasos fronterizos terrestres y puertos marítimos.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Marco Legal

A la hora de atender el plexo normativo relativo a la Seguridad y la Defensa en la República del Paraguay, es menester advertir la existencia de la Ley N° 1.337 de Defensa Nacional y de Seguridad Interna, con fecha del 14 de abril de 1999.

El marco jurídico regulador de las acciones que en materia de seguridad realizan las diferentes instituciones públicas está formado por la Constitución Nacional, los acuerdos internacionales debidamente

ratificados, los códigos, las leyes orgánicas, los decretos y los reglamentos. En lo que refiere a la ratificación de las Convenciones contra el terrorismo, el Paraguay ha adherido a todas las convenciones internacionales contra el terrorismo (a excepción del Convenio Internacional para la Represión de todos los Actos de Terrorismo Nuclear), como así también a la Convención Interamericana contra el terrorismo.

Pese a que el Derecho Penal paraguayo no contempla el hecho punible de Terrorismo, existe el tipo penal de Asociación Criminal —art. 239 del Código Penal—. Asimismo, en el Código Penal y Procesal se legislan las normativas para impedir la comisión de hechos delictuosos. En ese sentido, se pueden aplicar los artículos 197 en adelante referente a hechos punibles contra las bases naturales, de la vida humana, hechos punibles contra la seguridad de las personas frente a riesgos colectivos, hechos punibles contra la seguridad de las personas en el tránsito, hechos punibles contra el funcionamiento de instalaciones imprescindibles, etc.

En el intento de reorientar y adecuar las recomendaciones internacionales —cuarenta recomendaciones ampliadas del GAFI, mes de julio de 2003— al marco legal vigente²⁶, se conformó un grupo de trabajo interinstitucional, que culminó en una legislación de modificación del Código Penal.

Marco Normativo Antilavado

En la ley 1015/97 “que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes”, se tipifica el delito de lavado de activos, se estipulan las penas principales por la comisión del delito, se establece el marco general por el que se regula la obligación o deber de informar, las personas obligadas a informar, y se crea la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD).

Según considera la doctrina el delito de lavado de dinero goza de autonomía e independencia respecto de las figuras que constituyen el delito precedente. Sin embargo, hasta hace poco y a diferencia de Brasil, nada de ello estipulaba la legislación del Paraguay.

Las personas sobre las cuales recae el deber de informar deberán hacerlo de acuerdo a los actos, transacciones u operaciones sospechosas que adviertan en el ejercicio de sus actividades. Se considerará como operación sospechosa a cualquier hecho u operación, independientemente de su cuantía, respecto del cual exista algún indicio de su vinculación con el delito de lavado de dinero. Los sujetos sobre los que recae el deber de informar conforme la Ley 1015/97 son las personas físicas o jurídicas por toda operación superior a los u\$s 10.000 dólares; los bancos e instituciones financieras; las compañías de seguro; las sociedades de inversión; las casas de cambio; las sociedades de Mandato; las sociedades y agencias de valores.

La ley 1015/97 prevé que en los casos en que la SEPRELAD solicite o requiera informes a los sujetos sobre los cuales recae la obligación de informar – respecto de la materia de Lavado de Dinero – no le podrán ser opuestas las disposiciones relativas al secreto Bancario. Según se considera, no se levanta el secreto bancario, sino lo que ocurre es que la SEPRELAD pasa a integrar el ámbito de la relación; ello se desprende del hecho de que la propia ley dispone que el deber del secreto bancario en el uso de la información que tal organismo reciba deba ser mantenido.

A pesar de tener un marco regulatorio general, y de formar parte del Grupo de Acción Financiera de América del Sur (GAFISUD) —que acepta y adopta las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiero Internacional (GAFI) en materia anti-lavado—, Paraguay no es miembro del GAFI.

En cuanto a las unidades especializadas, según el Artículo 30 de la Ley 1.015/97, se crea la Unidad de Análisis Financiero dentro de la SEPRELAD, que por sus atribuciones legales artículo 28 es, en esencia y por concordancia con estándares internacionales (EGMONT Group) la Unidad de Inteligencia/Investigación Financiera (FIU - Financial Intelligence Unit). La ley 1015/97 creó la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), la cual es la autoridad administrativa encargada de la aplicación de la normativa en cuestión y es una dependencia de la presidencia de la república. Tal organismo es el encargado de: diseñar e implementar políticas y programas anti-lavado de dinero; elevar los casos de detección de lavado de dinero al ministerio público fiscal para el ejercicio de la acción penal.

26. Entiéndase la Ley Nro. 1.015/97

En materia de extradición el Delito de Lavado de Dinero se encuentra dentro de la lista de delitos extraditables. La legislación paraguaya no pone ningún impedimento a las solicitudes, diligencias o actuaciones extranjeras. El instituto está sujeto a la normativa interna, a los tratados y costumbres internacionales existentes, o cuando no existan normas aplicables al caso se regirá por el principio de la reciprocidad.

El 20 de diciembre de 2007, el Congreso paraguayo aprobó una modificación al código penal a través del artículo 196 sobre lavado de dinero, que incluye una mejorada legislación sobre el tema. En enero de 2008, el Presidente del Paraguay firmó la ley y la misma entró en vigor. Bajo el nuevo código penal, se entiende al lavado de dinero como delito autónomo punible con pena de prisión de hasta diez años. El nuevo código establece delitos subyacentes para el lavado de dinero, pero no requiere condena por tales delitos para presentar la imputación por lavado de dinero. La ley también permite al Estado acusar a funcionarios del sector financiero que por negligencia permitan que ocurra el lavado de dinero. Asimismo, se reconoce la figura del informante y de aquel acusado que colabore con la causa.

Diseño Institucional

Según el artículo 41 de la Ley 1.337/99 de Defensa Nacional y Seguridad interna, forman parte del sistema de seguridad interna el Presidente de la República; el Ministro del Interior; el Ministro de Defensa Nacional; la Policía Nacional; las gobernaciones departamentales; el Consejo de Seguridad Interna; los organismos estatales de inteligencia; y, la Prefectura General Naval.

Asimismo, según el artículo 42 de la Ley 1.337/99, el Ministerio del Interior ejerce la conducción política del esfuerzo nacional de policía y coordina el accionar de los organismos y fuerzas entre sí, dentro de los alcances que la ley determina.

El Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional, debe mantener el monitoreo continuo de la zona de la Triple Frontera, y se ha ampliado el escenario de investigación y análisis en otras zonas fronterizas. Tal como consta en el artículo 43 de la citada ley, el Consejo de Seguridad Interna fue creado con la misión de asesorar al Ministro del Interior en la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interna; como asimismo de elaborar los planes para la ejecución de las acciones tendientes a garantizar el máximo nivel de seguridad interna.

En este sentido, reposa en el Ministro del Interior la dirección superior de los organismos encargados de la seguridad interna. Implica tal facultad las siguientes atribuciones:

- a) formular las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interna, y elaborar la doctrina y planes y conducir las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interna, con el asesoramiento del Consejo de Seguridad Interna;
- b) dirigir y coordinar la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Nacional; como también del perteneciente a la Prefectura General Naval a través de la Armada Nacional;
- c) entender en la determinación de la organización, doctrina, despliegue, capacitación y equipamiento de la Policía Nacional; e intervenir en dichos aspectos con relación a la Prefectura General Naval, en este último caso exclusivamente a los fines establecidos en la presente ley; y,
- d) disponer en caso de necesidad, de los elementos de la Policía Nacional y, en su caso, de la Prefectura General Naval, y emplearlos con el auxilio de los órganos establecidos en la presente ley.

Por su parte, la Comisión Interinstitucional creada por Decreto No. 15125 del Poder Ejecutivo de la República del Paraguay en fecha 24 de octubre de 2001, tiene por fin la coordinación mancomunada de esfuerzos entre las diversas instituciones y autoridades estatales, en lo relativo al terrorismo y actividades conexas. A los funcionarios de la Dirección de Aduanas en compañía de funcionarios de la Dirección Nacional de Narcóticos (DINAR) y la Secretaría Nacional Antidroga (SENAD) —organismos encargados de reprimir y combatir el uso, consumo o tráfico de los estupefacientes—, les compete realizar controles aleatorios con asistencia de factores de control como perros adiestrados para ese efecto, especialmente en los Aeropuertos Internacionales.

El presupuesto en seguridad para el año 2006 fue de unos 909.984.704.512 Guaraníes.

Fuerzas Policiales y de Seguridad.

Dentro del marco de la Constitución y de las leyes, se establece que la Policía Nacional *“tiene la misión de preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos. La ley reglamentará su organización y sus atribuciones”*.

Por su parte, tal como consta en el artículo 1° de la Ley Orgánica Policial, la Policía constituye la Fuerza Pública, es un Cuerpo de carácter Nacional y Profesional dependiente del poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio del Interior.

Asimismo, según lo establecido por el artículo 2° de la Carta Orgánica, como policía administrativa le corresponde el mantenimiento del orden público y la prevención de los delitos; entendiéndose por orden público al estado de hecho en el que se realizan los valores de tranquilidad y seguridad pública, la normalidad de la vida corriente en los lugares públicos, el libre ejercicio de los derechos individuales, así como las competencias de las autoridades públicas.

Entre sus acuerdos, la Policía Nacional tiene firmado un Convenio de Cooperación con la Gendarmería Nacional Argentina (GNA). Dicho convenio fue aprobado por el Congreso Nacional de Paraguay como Ley No. 959/96.

Con antelación a los episodios del 11/9, en Paraguay fueron organizados en el ámbito de la Policía Nacional, organismos de prevención e investigación de hechos relacionados o conexos a las actividades terroristas, a saber: el Departamento de Delitos Económicos y Financieros, que coordina con la SEPRELAD todo lo referente a la aplicación de la Ley No. 1.015/97, que previene y reprime los actos ilícitos de legitimación de dinero o bienes; la Unidad Antiterrorista con la que cuenta la Policía Nacional, dependiente igualmente de la Dirección de Apoyo Técnico y generada a partir de la Resolución N° 1, de fecha 9 de enero de 1998 (Anexo 6), de la Comandancia de la Policía Nacional, por la cual se crea el Departamento de Prevención e investigación del Terrorismo, que posteriormente, en virtud del Decreto N° 2.960, de fecha 12 de mayo de 1999 pasó a denominarse Secretaría de Prevención e Investigación del Terrorismo (SEPRINTE), dependiendo siempre de la Policía Nacional.

En el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile, la Policía Nacional del Paraguay participa activamente en las deliberaciones del Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo (GTE), instancia que articula a nivel regional las acciones para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo.

Competencia de los Militares en Seguridad Interior

Conforme al artículo 47 de la Ley 1.337/99, en el ámbito del Consejo de Seguridad Interna y cuando lo decida el Ministro del Interior frente a situaciones de extrema gravedad, se constituirá una Comisión de Crisis cuya misión será ejercer la conducción política y la supervisión operacional de las fuerzas empeñadas en el restablecimiento del orden público legal y de la seguridad interna en cualquier lugar del territorio nacional. Está previsto que se incorporen a la Comisión de Crisis el Ministro de Defensa Nacional —como co-presidente—, y el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la Nación, en lo que se podría entender como el involucramiento de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior.

Al respecto, el referido artículo 54 hace mención a que el Ministerio de Defensa Nacional dispondrá —en caso de requerimiento de la Comisión de Crisis—, que las Fuerzas Armadas de la Nación apoyen las operaciones de seguridad interna

Tal como consta en los informes de Paraguay presentados ante el Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas, las Fuerzas Militares están intensificando medidas de inteligencia en coordinación con otras Instituciones del Estado, de cara a la atención del potencial reclutamiento de personas como miembros de grupos terroristas.

Sistema de Inteligencia Nacional

Las Fuerzas Armadas trabajan coordinadamente con otras instituciones del Gobierno, a través del intercambio de informaciones especialmente con la Policía Nacional, la SENAD y las Gobernaciones Departamentales en la prevención del eventual establecimiento y funcionamiento de grupos paramilitares, con la potencialidad de realizar actividades terroristas.

Control Parlamentario

En la Cámara de Diputados existe una Comisión permanente de Defensa Nacional, Seguridad y Orden Interno, a la cual corresponde el estudio y dictamen de todo proyecto de legislación militar, de los asuntos relativos a la organización de las Fuerzas Armadas, de los que se refieran a reconocimientos y honores militares y demás comprendidos en esta rama del Gobierno. La Comisión está conformada por 6 diputados, distribuidos en los cargos de un presidente, un vicepresidente, un secretario y tres en calidad de miembros.

Por su parte, en la Cámara de Senadores existe una Comisión de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública, compuesta por 12 senadores; cuyos cargos se distribuyen entre un presidente, un vicepresidente, un relator y nueve en calidad de miembros.

Recientemente se lanzó el Plan Nacional de Seguridad Pública denominado "Paraguay Seguro". En el cronograma de aplicación del Plan Nacional se encuentran previstas, entre otras, las siguientes actividades de aplicación inmediata, a corto y mediano plazo: modernización de los organismos de seguridad del Estado; mejora de la articulación interinstitucional; incremento de la Cooperación y solidaridad; incremento de la descentralización, investigación de la adecuación legal; Mejora de la articulación de las informaciones y comunicaciones; incremento de la comunicación, educación y difusión; realización de la correspondiente vigilancia y evaluación.

Capacidades Tecnológicas

Con respecto a la emisión, registro y control de los documentos de identidad y de estado civil de las personas, a partir de la asunción del Gobierno del ex Presidente Nicanor Duarte Frutos se ha venido modernizando el Registro Civil de la República del Paraguay, buscando mayor seguridad en el manejo de datos e información, resultante de inversiones tecnológicas y la capacitación de los Recursos Humanos intervinientes en el proceso.

El Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional expide pasaportes acordes con las medidas de seguridad exigidas por el MERCOSUR. Al respecto, la cédula de identidad paraguaya presenta doce medidas de seguridad conforme a estándares internacionales.

La Dirección de Pasaportes y Servicios Consulares continúa realizando un control diario y mensual en la expedición de visados de entrada por las Embajadas y Oficinas Consulares, a los efectos de evitar la falsificación, alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y viaje.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Marco Legal

El artículo 2° del Decreto Ley 14.157 de 21 de febrero de 1974 estableció que las Fuerzas Armadas deberán planificar y ejecutar los actos militares que imponga la defensa nacional, definiendo conceptos como los de Defensa Nacional y Seguridad Nacional. Con la democracia reinstaurada, la Ley 15.808 de 2 de abril de 1988 expresa que las Fuerzas Armadas tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia, la paz de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República, en acuerdo con el Ministro respectivo, de conformidad con lo que establece el artículo 168 inciso 2do, de la Constitución de la República.

Los marcos normativos para el funcionamiento de las instituciones militares y de la Defensa Nacional —leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas y normativa correspondiente al Ministerio de Defensa Nacional— datan en general del gobierno de facto (1973-1985), o con anterioridad al mismo, aunque han habido una serie de cambios adoptados tras la reinstauración democrática del gobierno (1985) —procurándose eliminar toda afinidad a la Doctrina de Seguridad Nacional de los años '70.

Uruguay ratificó las 12 Convenciones y protocolos internacionales de las Naciones Unidas en relación con el terrorismo, y además ha firmado la 13^a. En el ámbito de la OEA, Uruguay ha ratificado las convenciones de Washington 1971, Washington 1997, Guatemala 1999 y Bridgetown 2002.

Vale destacar que con fecha de 23 de septiembre de 2004, Uruguay promulgó la Ley 17.835, titulada “Sistema de prevención y control del lavado de activos y de la financiación del terrorismo”. La ley ha sido importante no sólo para el fortalecimiento del régimen anti-lavado uruguayo; sino que de su cuerpo normativo también se destaca la consideración de los artículos 14, 15 y 16, que tipifican los delitos de naturaleza terrorista y de financiación al terrorismo, acordes a una normativa legal moderna.

Al respecto, la figura del terrorismo se encuentra en el artículo 14 al concebirse “*declárense de naturaleza terrorista los delitos que se ejecutaren con la finalidad de causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, puesto de manifiesto por su naturaleza o su contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo*”. Según el artículo 15 de la misma ley, “*cuando la finalidad o los medios enunciados (...) no constituyan elementos del delito, la pena prevista legalmente para la respectiva figura se elevará en dos tercios en su mínimo y en su máximo*”.

En lo que al problema del financiamiento del terrorismo refiere, según el artículo 16 “*el que organizare o, por el medio que fuere, directa o indirectamente, proveyere o recolectare fondos con la intención que se utilicen, o a sabiendas que serán utilizados, en todo o en parte, para financiar las actividades delictivas descritas en el artículo 14 (...), aún cuando ellas no se desplegaran en el territorio nacional, será castigado con una pena de tres a dieciocho años de penitenciaría*”.

En materia de extradición, Uruguay ha suscripto diversos tratados con distintos países, destacándose a nivel regional el Acuerdo de Extradición entre los Estados Parte del MERCOSUR, ratificado por la ley 17.499. La no consideración del terrorismo como delito político está clara en el Código Penal uruguayo. En este sentido, según el artículo 339 (sobre la improcedencia de la extradición) no serán considerados como delitos políticos el genocidio, los crímenes contra la humanidad, así como tampoco los actos de terrorismo.

Marco Normativo Antilavado

A diferencia de países como la Argentina, Chile, o Brasil, la legislación Uruguaya en materia de Lavado de Dinero es dispersa. Las leyes 17.016 y 17.343 —modificatorias del decreto-ley 14.294— y la ley 17.060, tipifican el delito de lavado de dinero. Por otro lado, la ley 17.835 establece el marco general por el que se regula la obligación o deber de informar, las personas obligadas a informar y una serie de institutos propios de la República Oriental del Uruguay. Es decir, existe no sólo una figura, sino varias, y contempladas en distintas leyes que reprimen como delito el lavado de activos. Por otro lado, a diferencia de los países citados, en el Uruguay el organismo a cargo de la investigación financiera (Unidad de Investigación y Análisis Financiero) ha sido creado por la circular 1722 del Banco Central. En vista de ello, y de su correlativa dependencia de tal entidad, la autonomía y las facultades de la UIAF son más acotadas en comparación con sus pares de los países vecinos.

Vale aclarar que la legislación uruguaya nada dice sobre la autonomía o falta de autonomía de las figuras de lavado de dinero respecto del delito precedente. Ante la carencia de una norma específica que prevea como requisito la existencia de una sentencia previa condenatoria del delito precedente, se sostiene que tal sentencia es innecesaria y basta con acreditar el conocimiento del agente por los medios probatorios al alcance en el caso concreto.

En cuanto al deber de informar, la Ley 17.835 que regula el Sistema de Prevención y Control del Lavado de Activos y de Financiación del Terrorismo dispone que la obligación de informar recae sobre todas las personas físicas o jurídicas sujetas al control del Banco Central mientras que en lo relativo al levantamiento del secreto bancario la Ley 17.835 dispone que el cumplimiento de buena fe y ajustado a los procedimientos legales de la obligación de informar, por constituir obediencia a una norma legal dictada en función del interés general (contemplado en el artículo 7° de la Constitución) no configurará violación de secreto o reserva profesional ni mercantil. Por ello, no generará responsabilidad legal de ninguna especie.

Las Agencias Supervisoras de Instituciones Financieras que tienen competencia específica sobre la materia son el Banco Central del Uruguay y la Unidad de Información y Análisis Financiero.

El Banco central del Uruguay, ente autónomo que se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas y desempeña sus competencias con autonomía funcional de acuerdo con su Carta Orgánica (Ley 16.696 de 30 de marzo de 1995, tiene a su cargo, entre otras funciones, la supervisión de todos los agentes financieros y cuenta con poderes jurídicos para dictar reglamentaciones dirigidas a las instituciones financieras para prevenir el lavado de activos (Ley 17.016 y Decreto 398/99).

La **Unidad de Información y Análisis Financiero** (UIAF), creada dentro del Banco Central del Uruguay, funciona bajo la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera y es dirigida por una Comisión integrada por el Superintendente de Instituciones de Intermediación Financiera que la preside y un representante de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros; de la División Control de Afap; y del Área de Control del Mercado de Valores.

Es importante destacar que a diferencia de Argentina, Brasil y Chile, Uruguay cuenta con un instituto denominado "Entrega Vigilada", por el cual se permite que remesas ilícitas o sospechosas de sustancias prohibidas, de sustancias por las que se haya sustituido las anteriormente mencionadas, o de dinero en efectivo, metales preciosos u otros instrumentos monetarios, entren, transiten o salgan del territorio nacional, con el conocimiento y bajo la supervisión de las autoridades competentes, con el propósito de identificar a las personas y organizaciones involucradas en la comisión de tales delitos.

En el ámbito Internacional, Uruguay no forma parte del Grupo Egmont, tampoco reviste la calidad de Estado Miembro en el GAFI; y no aparece en la lista de países observadores, la cual sólo esta integrada por China. De todas formas es miembro del GAFISUD –Organismo Regional de lucha contra el Lavado de Dinero–, el cual reviste la calidad de organismo observador ante el GAFI.

Directamente afectado en materia de prevención de operaciones de financiamiento al terrorismo, vale resaltar que el Centro de Capacitación en Prevención del Lavado de Activos ha pasado a funcionar como Centro Regional para la Capacitación en prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. En este sentido, el GAFISUD ha resuelto designar al Centro como Unidad de Desarrollo e Implementación de Programas de Entrenamiento para toda la región, atendiendo tanto la problemática del lavado de activos como el financiamiento al terrorismo.

De los distintos programas que viene desarrollando el Centro cabe destacar el desarrollo de programas de cooperación con diversos organismos internacionales, tales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y con otros países, especialmente los Estados Unidos.

El Centro de Capacitación en Prevención del Lavado de Activos: el Centro depende de la Junta Nacional de Drogas. Su servicio se dirige a personal de las entidades bancarias públicas y privadas y demás instituciones o empresas sujetas al control del Banco Central del Uruguay (BCU), los operadores del derecho —Jueces, Actuarios y funcionarios del Poder Judicial, Fiscales y Asesores del Ministerio Público y Fiscal—, los funcionarios del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa nacional, del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Relaciones Exteriores (Decretos 398/99 y 82/001).

Para finalizar, según la base de datos del GAFISUD, actualizada a mayo de 2002, si bien en materia de cooperación internacional la República Oriental del Uruguay ha suscripto diversos Convenios bilaterales y multilaterales en la materia, para el caso de solicitudes de cooperación recibidas sobre delitos de corrupción y lavado de activos, no se ha podido determinar la eficiencia de dichos Acuerdos o Convenios

debido a la falta concreta respecto a estadísticas sobre pedidos en los que efectivamente se haya brindado colaboración.

Diseño Institucional

Uruguay no posee un organismo exclusivamente dedicado a la lucha contra el terrorismo, tampoco existe una fiscalía especial o fiscales designados con reserva de especialidad para los casos de narcotráfico y lavado de dinero, ni un cuerpo o unidad de policía judicial, siendo sus funciones cumplidas por las unidades de policía ordinaria.

Ante este esquema, el Ministerio del Interior desarrolla sus mecanismos de Control a través de la Policía Nacional. Se encuentran en su órbita los servicios generales de policía del orden, de fuego y de tránsito; los Institutos Penales y Establecimientos de Detención; el régimen y contralor del tratamiento y rehabilitación de prevenidos y penados, así como los servicios de migración, contralor y vigilancia de la entrada, permanencia y salida de personas del territorio de la República Oriental del Uruguay.

Dentro del Ministerio del Interior, la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (DGR-TID) es el órgano con la competencia más directa en materia de lavado, existiendo una Brigada nacional antidrogas con competencia en todo el territorio.

El Ministerio de Defensa tiene competencia en el control de determinados escenarios. Según el Artículo 6° del Decreto 876 del 29 de diciembre de 1971, “no obstante la naturaleza policial de los servicios, quedan fuera de la dependencia del Ministerio del Interior, la policía marítima, fluvial y lacustre; la aérea; y la aduanera, que son, respectivamente, de competencia de los Ministerios de Defensa Nacional; Transporte, Comunicaciones y Turismo; y Economía y Finanzas. Los servicios de policía prestan y, en su caso, requieren de aquellos, la cooperación necesaria para el cumplimiento de la función a su cargo. Resulta importante entonces advertir que los mecanismos de control contra el terrorismo dentro del Aeropuerto Internacional de Carrasco, por ejemplo, están a cargo de la Policía Aeronáutica, que constituye un cuerpo especial perteneciente al Ministerio de Defensa Nacional, creado para tal finalidad.

Fuerzas Policiales y de Seguridad

Para evaluar la competencia de la Policía Nacional se hace necesario acudir al Artículo 2° de la Ley Orgánica Policial que refiere que “*como Policía administrativa le compete el mantenimiento del orden público y la prevención de los delitos*”, entendiéndose por orden público “*el estado de hecho en el que se realizan los valores de tranquilidad y seguridad públicas; la normalidad de la vida corriente en los lugares públicos, el libre ejercicio de los derechos individuales, así como las competencias de las autoridades públicas*”. Por su parte, “*en su carácter de Auxiliar de la Justicia, le corresponde investigar los delitos, reunir sus pruebas y entregar los delincuentes a los Jueces*”.

En lo que respecta a la lucha contra el lavado de dinero en particular, la unidad policial con competencia es la Brigada Nacional Antidrogas, dependiente de la Dirección Antidrogas del Ministerio de Interior. La Brigada cuenta con 70 miembros que realizan tareas de análisis y funciones operativas y actúa de forma directa en algunas operaciones o como apoyo a las jefaturas de policía territoriales.

La Prefectura Naval se relaciona con la prevención del lavado a través de su competencia general de policía en su jurisdicción marítima fluvial y lacustre, así como su carácter de auxiliar de la justicia para reprimir e investigar los delitos, en particular, el narcotráfico. En la Prefectura Naval se funciona la división de Investigaciones y Narcotráfico que cuenta con 110 efectivos.

Competencia de los Militares en seguridad interior

La República del Uruguay reconoce al terrorismo como uno de los temas prioritarios de las agendas en reuniones mantenidas tanto a nivel de autoridades ministeriales como de Servicios de Inteligencia de Estado y Fuerzas Armadas con otros países.

En cuanto a la apelación a la disuasión y/o la fuerza para resolver situaciones de crisis o incidentes con terroristas, se dispone desde hace 20 años con una fuerza dependiente del Ejército Nacional, que se encuentra capacitada, adiestrada y equipada para llevar a cabo esta clase operaciones.

De los objetivos estratégicos del Comando General del Ejército se destacan: “Cooperar en el marco del Sistema Nacional de Emergencias en la prevención y ejecución de las acciones necesarias ante desastres, provocados por fenómenos naturales o por la acción del hombre, que afecten en forma significativa y grave al Estado, sus habitantes, los bienes de los mismos o el medio ambiente”; y “En situaciones de conflictos violentos limitados, producidas como consecuencia de acciones aisladas de terrorismo en Uruguay, adoptar las medidas militares tendientes a prevenir una crisis terrorista y estar en condiciones de conducir las operaciones contraterroristas que fueran necesarias.”

Merece destacarse, a diferencia del caso argentino —por tenerlo restringido por la normativa legal vigente—, que las Fuerzas Armadas desarrollan “programas de instrucción y entrenamientos, que comprenden las características del terrorismo y las formas de enfrentarlo. Se considera en particular el adiestramiento y equipamiento de Fuerzas Especiales para su intervención en la solución de situaciones de crisis con terroristas, si así lo dispusiera el Mando Superior constituido por el Poder Ejecutivo”.

Sistema de Inteligencia Nacional

Ante las consultas del Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas, en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo, según la postura oficial del Uruguay, desde 1999 existe un Departamento de la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado abocado a la realización de inteligencia sobre el terrorismo, así como la Dirección Nacional de Información e Inteligencia del Ministerio del Interior, que cumple tareas vinculadas a la prevención y lucha contra el terrorismo .

La Dirección Nacional de Información e Inteligencia es dependiente del Ministerio del Interior, que constituye una de las reparticiones de la Policía Nacional, tal como lo establece el Artículo 9° de la Ley Orgánica. Sin embargo, conviene advertir que la Dirección Nacional de Información e Inteligencia, es un organismo netamente policial, que no realiza inteligencia estratégica, obligándonos a prestar atención a la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado

Tal como consta entre sus objetivos estratégicos, formulados en el Decreto Nro. 409/99 de 21 de diciembre de 1999, “la DINACIE es responsable de elaborar la inteligencia al más alto nivel nacional, mediante la coordinación y planificación de todas las actividades de información y contra-información que desarrollen los diversos organismos especializados existentes”. Asimismo, “contribuye a la seguridad exterior e interior, alertando en forma oportuna de posibles amenazas al Estado y a la sociedad, desarrollando su capacidad a fin de acompañar la dinámica de la globalización para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional en tiempo y espacio.”

Control Parlamentario

Ahora, desprendido de las competencias esbozadas de los militares ante el tema terrorismo en el caso uruguayo, merece hacerse mención a las comisiones de defensa, sobre todo advirtiendo que no existen comisiones de seguridad interior ni de inteligencia.

Según el artículo 115 del reglamento, la Comisión de Defensa Nacional se ocupa de Asuntos Relativos a la Defensa Nacional; Fijación de efectivos militares; autorización para el ingreso al país de efectivos extranjeros y salida del país de efectivos; militares nacionales; convocatoria a milicias; ley orgánica militar; ley orgánica del ejército; ley orgánica de la armada; ley orgánica de la fuerza aérea.

Por otra parte, en la Cámara de Senadores, de la Comisión de Defensa Nacional participan 5 miembros, equivalente al 17% del total de miembros del Senado.

Fuentes consultadas

Ehrenreich Brooks, R. *War Everywhere: Rights, National Security Law, and the Law of Armed Conflict in the Age of Terror* (Vol. 153). University of Pennsylvania Law Review.

Fontana, A. (2002). Nuevas Amenazas: Implicancias para la Seguridad Internacional y el empleo de las Fuerzas Armadas". *Documento de Trabajo* . (F. d. Graduados, Ed.) Buenos Aires: Universidad de Belgrano.

Laqueur, W. (2004). The Terrorism to Come. *Policy Review* , 126.

Piller, P. (2001). *Terrorism and US Foreign Policy*. Washington DC.: Brookings Institute Press.

Reinares, F. (2005). *El Terrorismo Internacional* (Vol. Panorama Estratégico 2004/2005). (M. d. Defensa, Ed.) Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano.

Saín, M. (2002). Nuevos Horizontes, Nuevos Dilemas. Las "Nuevas Amenazas" y las Fuerzas Armadas en la Argentina Democrática. *Desarrollo Económico* , 42 (166).

The International Institute for Strategic Studies (IISS). (2003). *The Military Balance 2003-2004*. London: Oxford University Press.

U.S. Department of State. (Abril 2004). *Patterns of Global Terrorism 2003*. Washington D.C.

