

Universidad Nacional de La Plata  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Instituto de Relaciones Internacionales

**ANTITERRORISMO Y CONTRATERRORISMO  
EN AMÉRICA LATINA: ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO ANTE LA  
PRESENCIA DEL TERRORISMO ISLÁMICO GLOBAL  
(2001-2019)**

Tesis para optar al grado de Doctor en Relaciones Internacionales

Estudiante: Eduardo Hodge Dupré

Directora de tesis: Dra. Carolina Sampó

Argentina

2024

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO, MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA	20
a) Marco teórico.	20
i) El Estado y su perenne protagonismo en las Relaciones Internacionales.	21
ii) La Seguridad en el marco del terrorismo global.	30
b) Marco conceptual.	41
i) Terrorismo y acto terrorista.	41
ii) Terrorismo internacional y terrorismo global.	46
iii) Terrorismo islámico.	50
iv) Antiterrorismo y contraterrorismo.	59
v) Crimen organizado.	62
c) Metodología.	68
CAPÍTULO II: LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DEL TERRORISMO GLOBAL: LEYES, POLÍTICAS Y FUERZAS DE SEGURIDAD.	71
a) El antiterrorismo latinoamericano en el plano legal.	72
b) Las políticas antiterroristas en Estados Unidos y sus impactos en América Latina.	83
i) Inteligencia.	93
ii) El lavado de activos.	98
iii) Ciberseguridad.	101
iv) Armas de destrucción masiva.	106
c) Contraterrorismo en América Latina.	110
d) Conclusiones del capítulo.	117
CAPÍTULO III: LAS LEYES ANTITERRORISTAS EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO. UNA MIRADA DESDE LA SEGURIDAD.	119
a) La Ley 26.734: el antiterrorismo en la República Argentina.	120
b) Brasil y la Ley Antiterrorista 13.260.	134

c)	Las normas antiterroristas de México.	149
d)	Conclusiones del capítulo.	163

CAPÍTULO IV: POLÍTICAS ANTITERRORISTAS EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: INTELIGENCIA, LAVADO DE ACTIVOS, CIBERTERRORISMO Y ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA. 167

a)	Las políticas antiterroristas de Argentina.	168
	i) Inteligencia.	173
	ii) Lavado de activos.	181
	iii) Ciberseguridad.	185
	iv. Armas de destrucción masiva.	189
	v) Conclusiones de las políticas antiterroristas argentinas.	195
b)	Las políticas antiterroristas de Brasil.	196
	i) Inteligencia.	198
	ii) Lavado de activos.	205
	iii) Ciberseguridad.	211
	iv) Armas de destrucción masiva.	217
	v) Conclusiones de las políticas antiterroristas brasileras.	222
c)	Políticas antiterroristas en México.	223
	i) Inteligencia.	227
	ii) Lavado de activos.	236
	iii) Ciberseguridad.	239
	iv) Armas de destrucción masiva.	242
	v) Conclusiones de las políticas antiterroristas de México.	245
d)	Conclusiones del capítulo.	246

CAPÍTULO V: FUERZAS CONTRATERRORISTAS EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO. 248

a)	El contraterrorismo argentino.	249
	i) De la Ley a la práctica.	256
	ii) Unidades contraterroristas.	258

iii) Conclusiones de los aparatos contraterroristas argentinos.	262
b) La composición íntegra del contraterrorismo brasilero: leyes versus realidad.	266
ii) Unidades contraterroristas.	269
ii) Conclusiones del contraterrorismo brasilero.	281
c) El contraterrorismo en México: leyes silenciosas, fuerzas preparadas.	283
i) Las fuerzas contraterroristas mexicanas.	290
ii) Conclusiones del contraterrorismo mexicano.	298
d) Conclusiones del capítulo.	299
 CONCLUSIONES.	 302
 FUENTES.	 311
a) Entrevistas.	311
b) Normas y leyes.	313
c) Bibliográficas.	316
d) Sitios web consultados.	346

## INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo de investigación analiza los sistemas antiterroristas y contraterroristas desarrollados por Argentina, Brasil y México, en el marco de lo que algunos autores han denominado la “época del terror”<sup>1</sup>, período que comenzó con el atentado contra Estados Unidos, durante la mañana del 11 de septiembre del 2001, y que se prolongaría hasta mediados de la década siguiente, con la aparición de nuevos grupos cuyas pretensiones eran similares a las que tuvo por entonces Al Qaeda, responsable de estos hechos. Producto de estos ataques, el terrorismo pasó a encabezar la lista de amenazas internacionales, básicamente por el *modus operandi* de sus ejecutores: la nueva amenaza no reconocía fronteras, no tenía límites ni códigos en sus acciones, y se fundamentaba en un discurso profundamente religioso y antioccidental. Y si en un principio comenzó como un problema que sólo ponía en riesgo la seguridad de Estados Unidos y Europa, que experimentó su violencia en Madrid durante marzo del 2004 y en Londres, durante julio del 2005, con los años, sus mecanismos se ampliaron hacia otras latitudes, al punto que ya ha atacado en prácticamente todos los continentes, a través de múltiples agrupaciones que, si bien son diferentes, han coincidido en lo esencial: atacar a los enemigos de su fe en donde sea posible.

Desde el 11S en adelante, el terrorismo islámico se ha manifestado en Europa, Asia, Oceanía, África y América del Norte. Al Qaeda allanó el camino que, después, continuaron otras agrupaciones, como el denominado Estado Islámico en Medio Oriente, y Boko Haram y Al-Shabaab en África, entre otros. América Latina, más allá de los atentados sufridos por Argentina en la década los noventa, no se ha visto afectada por este tipo de violencia, al menos por el momento, aunque existen ciertos indicios que hacen suponer que en ningún caso estaría exenta de padecerlos. Estos ataques contra la población judía en la ciudad de Buenos Aires, la presencia de grupos terroristas en territorios latinoamericanos (Azevedo, 2019) y las amenazas proferidas por grupos como Estado Islámico contra países como Brasil

---

<sup>1</sup> Existe un consenso académico sobre la idea de que los atentados del 11S inauguraron una nueva época, en la cual, el terrorismo islámico, pasaba a ser la amenaza más importante de los Estados contemporáneos. Autores como Talbott y Chandra (2002) incluso plantean que, con estos hechos, comenzaba un nuevo período al que denominaron “época del terror”, mientras que otros, como Cole (2010) señalan que, de esta manera, el terrorismo mostraba “una nueva cara”. Benjamin y Simon (2002) se referían a que la novedad de este terrorismo radicaba en su carácter “sacro”, dado el grupo que los perpetró y las motivaciones que tuvo para hacerlo.

y México, son antecedentes suficientes que permiten deducir que América Latina no está libre de ser atacada, en algún momento, por células terroristas islámicas.

Después de la muerte de Osama Bin Laden en el 2011, el vacío dejado por Al Qaeda fue rápidamente ocupado por Estado Islámico, grupo terrorista responsable de los ataques en París (enero y noviembre del 2015), Bruselas (marzo del 2016), Orlando (junio del 2016), Niza (julio del 2016), Londres (marzo del 2017), Barcelona (agosto del 2018), Viena (noviembre del 2020), entre otros lugares (Turquía, Yemen, Túnez y Pakistán). Estos hechos pusieron de manifiesto tres cuestiones relevantes: i) que Estado Islámico se había transformado en una amenaza para la comunidad internacional, no sólo por sus pretensiones de construir un “califato global”<sup>2</sup> (Riga, 2015; Roy, 2017), sino también por sus capacidades de atacar en varias y diversas regiones del mundo; ii) que sus verdaderos objetivos eran destruir a Occidente en general, y a Estados Unidos y sus aliados en particular, y que todas sus acciones iban dirigidas a su cumplimiento; iii) y que su presencia, en varios países de manera simultánea, se debía en parte a la heterogeneidad cultural de sus integrantes, en su mayoría jóvenes provenientes de distintas naciones, que habían conocido al grupo a través de internet y las redes sociales; esta última condición les daba un grado de expansión importante, principalmente en Europa (Pennington y Krona, 2019; Drummond, 2023).

Después de haber ganado terreno en la guerra civil siria, Estado Islámico anunció, a mediados del 2014, la instauración de un Estado basado jurídica y políticamente en la Ley Islámica o *Sharia* (Atwan, 2015: 137). Con el propósito de levantar y fortalecer este califato, sus miembros llamaron a todos los musulmanes del mundo a formar parte de este proyecto, instándolos a apoyar económica, política y moralmente al entonces califa Abu Bakr al Baghdadi. Desde el comienzo, este grupo hizo públicas sus pretensiones, que eran, por una parte, restaurar el gobierno de Dios en la tierra (entiéndase una teocracia), y por otra, defender

---

<sup>2</sup> El Califato se refiere, por una parte, a la elección del líder religioso y político de los musulmanes en el mundo entero, y por otra, al sistema de gobierno establecido por estos mismos, tras la muerte de Mahoma en el año 632, la cual provocó la interminable pugna entre sunitas y chiitas que se experimenta hasta la actualidad. Los primeros creen que el poder debía estar en manos del Califa, mientras que los segundos consideran que éste debía seguir la línea familiar, centrada en Alí, sobrino y yerno de Mahoma. El Califato busca la abolición de toda ley o norma no islámica y el cumplimiento acabado de todas las tradiciones de esta religión. Durante el imperio musulmán, en plena edad media, el Califa gobernó un vasto territorio, que se inicia en Medio Oriente y Asia occidental y termina en el norte de África y España (Yonah, 2015: 15).

a la comunidad musulmana contra todos sus adversarios, especialmente los de origen occidental (Davidson, 2013: 167). Estas y otras consignas estaban cargadas de pretensiones globales; y si el islam iba a ser extendido por toda la tierra, la yihad<sup>3</sup> sería la herramienta que utilizarían para destruir todos los impedimentos que se le interpusieran, sin importar las consecuencias de ello.

Con objetivos más amplios que Al Qaeda, que abogaba por la conformación de un califato panislámico (Pankhurst, 2014), Estado Islámico manifestó desde un comienzo abolir los acuerdos de Sykes-Picot, firmados por Inglaterra, Francia y Rusia en 1916, para dividir y controlar Oriente en función de los intereses europeos (Villamarín, 2015; Karmy, 2016). Una vez destruido ese límite sirio-iraquí, era factible establecer las bases de su califato, para lo cual también requería la unión de todos los pueblos musulmanes. En ese recorrido, han atacado a otras culturas, religiones y Estados, comenzando por los más cercanos (Rajan, 2015), acusándolos de infidelidad, y de interponerse a sus objetivos, impuestos, según ellos, por el mismo Dios. En realidad, su intención fue siempre la misma: controlar el mundo, bajo el poder de su teocracia, y eliminar a todos los enemigos de su fe, comenzando por El Levante. De hecho, el mismo califa Abu Bakr Al-Baghdadi había señalado durante el 2014: “este es mi consejo para ti. Si te mantienes así, conquistarás Roma y te apropiarás del mundo, si Alá lo desea” (citado por Atwan (2015)).

Pero la particularidad de Estado Islámico radica en que no sólo conquistó, sino también estableció todo un sistema político y administrativo en los territorios donde, se suponía, iba a levantar los cimientos de su califato. En sus años de mayor esplendor, entre los años 2014 y 2017, aproximadamente, sus miembros fiscalizaron caminos y fronteras

---

<sup>3</sup> En árabe, *Yihad* inicialmente significa “esfuerzo en el camino de Alá”. Implica una “lucha santa” contra cualquier cosa no provechosa para el sujeto y pueblo musulmán. Tradicionalmente existen dos formulaciones: Yihad mayor (Al – Yihad al–akbar) y Yihad menor (Al Yihad al–asgard). En la primera formulación, refiere a una guerra interna, individual y espiritual versus vicios, pasiones y frente a la ignorancia. En la segunda forma, se define una lucha santa en contra de tierras y súbditos infieles (no musulmanes). Ambos modos tienen significado legal y doctrinal al ser prescritos por el Corán y la tendencia principal musulmana de Hadizs (dichos y acciones escritas atribuidas a Mahoma con grado de “revelación”). La Ley musulmana divide el mundo en tres espacios: Dar al-islam (morada del islam), Dar al – harb (morada de guerra o no musulmana) y Dar al – sulh (pueblos no musulmanes tributarios, amigos del islam). Como el islam es para los musulmanes la última, universal y más elevada doctrina, se cree que el mundo entero debe, al menos, someterse a su regla y Ley si no es a su fe (Gómez, 2018).

ubicados en la zona de El Levante, promovieron y fomentaron la economía y la industria, ordenaron y comandaron Fuerzas de Seguridad que resguardaban el territorio (Ingram, Whiteside y Winter, 2020), entre otras medidas esencialmente políticas, que buscaban controlar el territorio que se habían apropiado y que continuaban incrementando a causa de las nuevas anexiones.<sup>4</sup> En pocas palabras, lo que buscaron desde un comienzo no fue sino cumplir las mismas tareas de cualquier Estado moderno, con la salvedad de que la comunidad internacional, al no tener una soberanía legítima, no le otorgó ningún tipo de reconocimiento, realidad que por cierto no inquietaba a sus líderes ni a sus integrantes, quienes siguieron adelante con su proyecto.

La época de mayor esplendor para Estado Islámico fue desde el 2014, año en el que fundaron su califato y expandieron su poder en gran parte de El Levante, hasta el 2019, cuando su primer califa y principal referente, Abu Bakr al Bagdadi, fue asesinado por fuerzas estadounidenses. Pero el poder que había adquirido este grupo salafista<sup>5</sup> no sólo se manifestó en la creación del califato, el cual iba a controlar el mundo por medio de la fe y la unión de todos los musulmanes con Dios y su enviado, el califa (Roy, 2017; Collombier y Roy, 2018), sino también por la seguidilla de hechos de violencia que perpetraron, principalmente, en Europa, durante esos años, siendo los más emblemáticos, los de París en el 2015 (en enero contra el periódico Charlie Hebdo y en noviembre contra varios puntos de la capital francesa), Bruselas en el 2016 (en marzo, contra el aeropuerto y el metro de la ciudad) y Manchester en el 2017, producido en medio de un concierto juvenil.

---

<sup>4</sup> El control territorial es determinante para comprender los objetivos de Estado Islámico, no sólo considerando los espacios de El Levante que venía conquistando desde antes del 2014, sino también por sus mismas pretensiones globales, que traen implícito este propósito, pero a un nivel de mayor envergadura. Autores como Sack (1986) señalan que el territorio es un área con “accesos controlados”, donde se producen, según Haesbaert (2011: 66), “relaciones de poder relativamente homogéneas”. Entonces, “accesos controlados” donde se generan relaciones casi “homogéneas” contribuyen a un propósito fundamental para quienes pretenden generar control: sacarle provecho al territorio, explotando sus recursos, controlando espacios y rutas, y usufructuando de personas y bienes (Haesbaert, 2011; Saborío, 2019). En el caso de Estado Islámico esta relación se cumple a cabalidad, por cuanto se constituyó como un grupo que buscaba el control de un espacio binacional (sirio-iraquí) con claras pretensiones políticas, económicas y religiosas. En ese sentido, la venta ilegal de petróleo y de piezas históricas, el cobro irregular de impuestos y el tráfico de personas y armas efectuados por este grupo, vienen a demostrar cuáles eran sus objetivos para someter dicho territorio (Al-Khatteeb y Gordts, 2014; Power, 2015; Carne, 2016), lo cual realizaron por medio de Fuerzas de Seguridad y cuerpos entrenados para tales efectos.

<sup>5</sup> El Salafismo es la vertiente del islam primitivo, de carácter radical y conservador, que nació en la península arábiga durante la primera mitad del siglo XIX, y que se caracteriza por ser sumamente estricto con las obediencias al Corán y al resto de las escrituras sagradas (Adraoui, 2020).

Pero fue desde el 2016 en adelante, cuando Estado Islámico comenzó a perder poder ante sus enemigos. La entrada de Estados Unidos y Rusia en apoyo de los rebeldes y del régimen sirio, respectivamente, debilitó considerablemente a las fuerzas yihadistas, al punto que éstas no lograron resistir, resultando diezmadas en varios de los frentes (Awad, 2018). Sin embargo, a pesar de las derrotas sufridas, las pocas agrupaciones que fueron quedando, proclamaron la integración de nuevas regiones a su califato, como Sanaa, Libia, Argelia y el Sinaí de Egipto. La más importante es la zona que incluye todas las repúblicas de Asia Central que, en algún momento, fueron parte de la órbita soviética, como Irán, Pakistán, Afganistán, Cachemira (India) y la región china de Xinjiang, donde habitan musulmanes de la etnia uigur. A pesar de la cantidad de bajas, incluidos varios de sus califas, algunos de sus miembros persistieron en la idea de recuperar Irak y Siria, controlar Oriente Medio y África del Norte, a través de su aliado Boko Haram (Comolli, 2015) y llegar hasta Europa, desde donde se proyectarían hacia Estados Unidos y Asia (York, 2015). Más allá de esta situación, sus líderes no cesaban en proclamar:

Bendita bandera del Estado Islámico. Cubre todas las extensiones de la Tierra desde el este al oeste, llenando el mundo con la justicia y la verdad del islam, poniendo fin a la falsedad y la tiranía de Jahiliyyah (estado de ignorancia), sin importar que el americano y su coalición se opongan (Joscelyn, 2016).

En paralelo, el 11 de junio del 2016, Estado Islámico cometió su primer atentado en Estados Unidos. El hecho fue perpetrado por Omar Mateen, miembro del grupo terrorista, que entró a una discoteca de la ciudad de Orlando, y bajo la modalidad de lo que Byman (2015) y otros autores denominan “alone wolf” o “lobo solitario”<sup>6</sup>, disparó indiscriminadamente contra los asistentes, asesinando a medio centenar de personas, y dejando a otras decenas de heridas. Pero este hecho no era aislado; era más bien una

---

<sup>6</sup> Por “Lobo solitario”, aquí se entiende a un sujeto terrorista que lleva a cabo operaciones, ataques de forma “solitaria”. Es decir, individualmente. Aquí, el carácter individual de las acciones está dado porque incluso, el origen de las operaciones terroristas, puede encontrarse en un proceso “personal” de radicalización en el sentido de que puede ocurrir sin considerar vínculos con una organización mayor o central. Un principio esclarecedor del término puede ser: “Resistencia (acción) sin líderes”. Los Lobos solitarios se diferencian de las “Células” en cuanto éstas últimas implican generalmente grupos cerrados, con mayor grado de profesionalización (autonomía) y activismo y con una conexión limitada pero fundamental o decisiva (principios, planificación, medios, insumos) con una organización central (Byman, 2017).

manifestación de lo que estaban dispuestos a hacer y de las capacidades que tenían, dirigidas a la destrucción de Occidente y, en particular, de esta nación americana. Cabe mencionar, que los orígenes de Estado Islámico se remontan precisamente a la guerra de Irak, iniciada en marzo del 2003 (Shultz, 2020), cuando un grupo de hombres comenzó a organizarse para resistir la invasión estadounidense. Por eso, todos sus esfuerzos apuntan a destruir los valores, las instituciones y todo lo proveniente de este país, que estos y otros radicales, como Al Qaeda, consideran una amenaza a su cultura e intereses (Mockaitis, 2008). Sin ir más lejos, en un video publicado en noviembre del 2015, miembros activos de la organización señalaron al respecto: “la Casa Blanca se volverá negra con nuestros ataques” (Silinski, 2016: 226).

Un nuevo ataque de grandes proporciones en contra de Estados Unidos podría tener consecuencias directas para América Latina, igualmente complejas a los ocasionados después del 11 de septiembre del 2001 (Estay, 2002). El problema, sin embargo, no radica solamente en los efectos colaterales que pueda generar un hecho de esta envergadura entre los países latinoamericanos, puesto que eso viene por añadidura; más bien se produce por el hecho mismo de que la región, por sus propias características, es susceptible de ser atacada por grupos radicales como Estado Islámico, puesto que tiene ciertas condiciones que la hacen vulnerable ante ellos: es una región compuesta por una población que mayoritariamente se declara cristiana (más de un 80%)<sup>7</sup>, y dos de los tres países contemplados en esta investigación son los que tienen mayor población judía (Argentina y Brasil); estas realidades culturales y religiosas, sumadas al hecho de que algunos de sus países son aliados de Estados Unidos, ubican a América Latina como una región de “infieles”, y por tanto como un lugar susceptible de ser atacado por agrupaciones islámicas radicales como Al Qaeda y Estado Islámico.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> De acuerdo con estudios realizados por el sitio web [www.es.statista.com](http://www.es.statista.com), en el 2020 más del 80% de la población adulta de América Latina afirma profesar algún tipo de credo religioso. De ellos, seis de cada diez se identifican como católicos; más de un 16% se declara cristianos de otras denominaciones distintas a la católica. Recuperado de [www.es.statista.com](http://www.es.statista.com) (acceso: 26 de septiembre del 2023).

<sup>8</sup> Cabe destacar, que cuando sus miembros se refieren a los cristianos, utilizan el calificativo de “cruzados” (Beck, 2015: 107). A través de un video difundido por Fox News, uno de sus líderes señaló que “los cruzados de todo el mundo deben saber que están bajo amenaza”. “El Estado Islámico amenaza de nuevo a EE.UU.: “La Casa Blanca se volverá negra con nuestros ataques””. Recuperado de [www.actualidad.rt.com](http://www.actualidad.rt.com) (noticia del 19 de noviembre del 2015).

De todos modos, a estos factores culturales es necesario añadirle otros dos que aumentan los riesgos de que grupos como Estado Islámico puedan atacar contra estos tres países latinoamericanos. Además de su objetivo fundamental, que es construir un califato islámico global, que supone la islamización de todo el mundo, están, por una parte, el crecimiento de la población musulmana, y por la otra, el ingreso de refugiados provenientes de la guerra civil siria en la región en general, pero específicamente en estos tres países en particular. Con esto no se pretende establecer, bajo ninguna circunstancia, la idea de que todas las personas que profesan esta milenaria religión, o que todas las familias que huyen de la guerra civil siria, son terroristas o tienen vínculos con asociaciones terroristas. Sin embargo, los especialistas han detectado y estudiado las relaciones que existirían entre estas dos variables y la actividad terrorista propiamente tal.<sup>9</sup> La inmensa mayoría de la población musulmana también sufre con la violencia terrorista que generan estos grupos radicales, o porque son víctimas directas de ellos, o bien porque son discriminadas al profesar esta religión, produciendo lo que se conoce como “islamofobia” (Müller, Pulido y Greathouse, 2020).

El problema se produce más bien cuando se trata de reclutar personas que estén dispuestas a luchar bajo la bandera de estos grupos radicales. Entre éstas se encuentran ciudadanos de todas las nacionalidades, clases y culturas, pero cabe mencionar que la mayoría corresponde a jóvenes que, o son hijos o nietos de inmigrantes provenientes de países del Medio Oriente (Villamarín, 2015: 99), o bien conocen la religión en sus países de origen, ya sea en universidades, fraternidades e incluso redes sociales. Se reitera la idea de que no todos los musulmanes son terroristas o adscriben a esta forma de violencia; por el contrario, la mayoría son personas que promueven la paz; lo que sí se intenta establecer, es que su presencia podría formar, eventualmente, nichos donde se cultive el radicalismo, como

---

<sup>9</sup> Brasil cuenta con aproximadamente dos millones de personas que profesan esta religión, mientras que en Argentina dicha cantidad supera el millón de habitantes (Gamero, 2022); en México el crecimiento ha sido explosivo: si en el año 2000, el país tenía cerca de 1.500 musulmanes, diez años después, en el 2010, esa cantidad superó los 3.700; en el 2020 se calcularon más de 110.000 personas que profesan esa religión, según la “Organización Islámica para América Latina y el Caribe (Recuperado de [www.islamerica.org.ar](http://www.islamerica.org.ar), acceso: marzo del 2023).

ha pasado en otras regiones del mundo (Erelle y Potter, 2015; Erelle, 2016; Moaveni, 2019; Mehlman-Orozco, 2019; Jivani, 2019).<sup>10</sup>

Una situación similar se produce con las personas que han inmigrado a América Latina principalmente desde Siria. Evidentemente que la inmensa mayoría de ellas son familias musulmanas y cristianas inocentes, que escapan de una guerra civil que ya lleva más de una década y ha costado la vida de más de trescientas mil personas, con el objetivo de encontrar una mejor vida en otras regiones del mundo (Quinteros, 2021). El problema se ha generado cuando miembros de Estado Islámico se han aprovechado del sufrimiento de esas personas, y revistiéndose de inmigrantes indocumentados, se han infiltrado en otros países del mundo, para luego atacarlos desde adentro (Villamarín, 2015: 79; Fox y Ribaudó, 2016: 39). Esa relación, que varios especialistas han detectado y demostrado, pone en riesgo a países como Argentina, Brasil y México, que han recibido cifras importantes de personas provenientes de este país, en calidad de refugiados.<sup>11</sup>

América Latina no ha estado exenta de la violencia durante los últimos años, como lo han evidenciado las acciones de los cárteles mexicanos, de las maras centroamericanas y de las guerrillas que han operado en varios de sus países. El punto, es que más allá de los atentados contra la Embajada de Israel (1992) y la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) (1994) en Buenos Aires, la región no ha experimentado, al menos por el momento, sucesos análogos a los generados por estos grupos radicales en otras ciudades del mundo; es decir, un terrorismo deliberado, basado en consignas religioso-políticas y con una fuerte capacidad de fuego, como en el caso del terrorismo que grupos como Al Qaeda o Estado

---

<sup>10</sup> Un caso emblemático es Mohammed Emwazi, también conocido como “Yihadista John” o “John el Yihadista”, joven de origen kuwaití, que siendo muy niño se trasladó junto con su familia a Gran Bretaña, y que después de años, se transformó en el líder de una célula yihadista de Estado Islámico, que se hizo conocido por degollar personas a través de grabaciones que se difundieron por todo el mundo, para demostrar sus verdaderas intenciones y proferir sus discursos antioccidentales (Verkaik, 2016)

<sup>11</sup> Según estadísticas de ACNUR, América Latina acogió hasta el 2018, cerca de 5.000 refugiados provenientes desde Siria. Hasta entonces, el país que más sirios recibió fue Brasil con 2.300; en la actualidad, son más de 8.000 personas que actualmente se encuentran en calidad de refugiadas en dicho país (Giménez, 2022). En el caso de México, sólo el año 2015, cuando la guerra civil llegó a uno de sus momentos de mayor algidez, entraron al país más de 3.600 refugiados, y en Argentina, se pasó de 53 refugiados sirios en el 2014, a casi 400 durante el año siguiente. Cabe destacar que, en el año 2016, la entonces administración del presidente Mauricio Macri prometió que se entregarían 3.000 visas para ciudadanos sirios (“Argentina recibirá a 3.000 refugiados sirios”, *El País* (agosto del 2016), recuperado de [www.elpais.com](http://www.elpais.com), acceso, marzo del 2023).

Islámico han practicado en Estados Unidos, Europa y otras regiones, o Boko Haram y Al-Shabaab en África, durante los últimos años.

Sin embargo, en base a los factores presentados hasta ahora, es menester preguntarse en qué medida América Latina, y en particular Argentina, Brasil y México, están preparados para enfrentar ataques directos de organizaciones terroristas provenientes de otras latitudes, y que actúan de una manera diferente a los parámetros conocidos en la región en términos de violencia, como los que han efectuado el crimen organizado, las guerrillas, los movimientos de liberación, entre otros. Efectivamente existen convergencias entre el terrorismo y estos otros fenómenos, pero aquel tiene otras características que son distintas a estos últimos, y que no se han materializado en la región, como la destrucción simbólica de aquellos lugares que reflejan el poder, la riqueza y la seguridad de los países, y material, representada por instituciones, organizaciones y elementos de la sociedad civil, a través de estrategias de agresión y violencia, con un fuerte sustrato religioso.

Pensando en las complejidades del terrorismo en general, y teniendo en cuenta que el terrorismo islámico se ha posicionado como una amenaza global, se hace necesario complementar la interrogante general con otras más específicas, relativas a los casos estudiados en esta investigación: ¿Qué mecanismos poseen Argentina, Brasil y México, para prevenir, identificar y/o neutralizar posibles ataques perpetrados por grupos radicales islámicos, como por ejemplo Estado Islámico? ¿Cuáles son las principales características de sus leyes y políticas antiterroristas? ¿De qué manera se ajustan estos medios a los nuevos desafíos que presenta la Seguridad Internacional, asociadas al terrorismo global, específicamente de índole islámica? ¿Cómo se articulan sus sistemas contraterroristas - fuerzas policiales y militares- para enfrentar esta amenaza?

Además de los factores mencionados antes, concentrar estas interrogantes en torno a Argentina, Brasil y México que responde a una realidad inmutable que es menester considerar. En primer lugar, Argentina ha sido el único país de América Latina que ha sufrido ataques terroristas perpetrados por grupos transnacionales, atribuidos a fundamentalistas islámicos (Escudé, 2018). En 1992 y en 1994, decenas de connacionales de origen judío

resultaron muertos y heridos, una vez que células terroristas colocaron bombas en la Embajada de Israel y en la AMIA respectivamente. Estos antecedentes hacen pensar que Argentina no está exenta de ser vulnerada de nuevo por esta forma de violencia, realidad que se hace más compleja si se considera la eventual presencia de grupos como Hezbollah en territorios como la triple frontera (Azevedo, 2019). Es necesario precisar que, si bien dichos atentados ocurrieron hace más de dos décadas, el Estado argentino sigue muy atento a los emplazamientos de este grupo en el suelo nacional.<sup>12</sup>

En segundo lugar, Brasil ya tiene experiencias con Estado Islámico, grupo que amenazó con atacar el mundial de fútbol del 2014 y los juegos olímpicos del 2016. Sin ir más lejos, la Agencia de Inteligencia Brasileña (ABIN) confirmó en un momento la autenticidad de un mensaje aparecido en las redes sociales, emitido por un “lobo solitario” de esta asociación, que señalaba: “Brasil, vosotros sois nuestro próximo objetivo”.<sup>13</sup>

Y en tercer lugar está México, único país latinoamericano que formó parte de la lista viralizada por miembros de Estado Islámico, en noviembre del 2015, en la que mencionaba sus próximos blancos. En aquella época, el Comisionado Nacional de Seguridad señaló en una entrevista a CNN, que “las amenazas de este grupo en términos globales, en términos internacionales, son reales, por lo que se deben tener precauciones, tomar las medidas necesarias en relación con este tema”. Pero en realidad, México tiene tres características importantes que motivan la presencia de estas amenazas: i) la cercanía geográfica y la relación estratégica que tiene con Estados Unidos, principal enemigo de estos grupos (su frontera puede ser vista como una puerta de entrada al territorio estadounidense); ii) la posible relación que existiría entre los cárteles y agrupaciones terroristas (Noriega y Cárdenas, 2011); y iii) la participación de mexicanos en las filas del califato, que cruzaron el mundo para llegar

---

<sup>12</sup> Cabe mencionar que, a mediados del 2019, la “Unidad de Información Financiera Argentina” ordenó la congelación de todos los activos de esta asociación en el país (Garrison, 2019). En este argumento, la tesis de González Callejas (2013: 9) cobra un sentido importante, cuando introduce la variable histórica en los estudios sobre el terrorismo, el cual sería una “materia perfectamente historiable en tanto que es un fenómeno que no cesa de renovarse, y cada generación terrorista marca a menudo una profunda ruptura con los comportamientos políticos, violentos o no, de ciclos históricos anteriores.”

<sup>13</sup> “La inteligencia brasileña reconoce la amenaza terrorista de IS”. Agencia Brasileña de Inteligencia. Recuperado de [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es) (acceso: diciembre del 2022).

hasta Siria (cabe destacar que esta realidad afectó igualmente a Argentina y Brasil (Sabatini, 2017)<sup>14</sup>).

En base a todo lo anterior, la hipótesis de este trabajo es que: los sistemas antiterroristas y contraterroristas desarrollados por Argentina, Brasil y México no están alineados con los nuevos desafíos que impone el terrorismo islámico global, considerado una de las principales amenazas que han enfrentado los Estados contemporáneos, desde los atentados contra Estados Unidos en el 2001. Esta debilidad, se debe a que los esfuerzos legales, políticos y de seguridad de estos tres países han estado centrados en la lucha contra el crimen organizado, descuidando de esta manera los sistemas que permiten identificar, prevenir y contener a las amenazas asociadas a la presencia y avance de grupos terroristas islámicos con pretensiones globales.

Aunque no se haya manifestado aún, es posible sostener que grupos como Estado Islámico son una amenaza real para América Latina. Sus cercanías con Estados Unidos, su población mayoritariamente cristiana, su condición de “Occidente infiel” y por estar dentro de ese mundo que quieren islamizar, permiten suponerlo. Sin embargo, a pesar de esta inminencia, hay una carencia significativa de trabajos que intenten no sólo analizar esta situación, sino también dar cuenta de cómo están preparados los Estados latinoamericanos para enfrentar adversarios de esta naturaleza, en caso de que sean atacados.<sup>15</sup> Existen algunas notas periodísticas que intentan abordar este tema; ciertos trabajos que estudian la presencia islámica en la región; pero sus enfoques no ofrecen miradas completas de la realidad, reduciéndose más bien a simples reportajes noticiosos o notas de prensa sobre un tema que la literatura ha redundado con demasía durante los últimos años: las posibles conexiones de algunas células terroristas con el régimen venezolano o la existencia de otras en la Triple Frontera (Azevedo, 2019; Sierra, 2019). Esta investigación asume todo esto y pretende aportar al conocimiento de las Relaciones Internacionales en general, y de la Seguridad

---

<sup>14</sup> De acuerdo con el “Country Reports on Terrorism 2019”, desde el 2011, más de 40.000 terroristas provenientes de países occidentales lucharon por Estado Islámico en la guerra civil siria e Irak. Hasta el 2019, más de 2.000 habían sido capturados por las Fuerzas Democráticas de Siria. Recuperado de [www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/](http://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/) (acceso: febrero del 2023).

<sup>15</sup> Un aporte significativo en este ámbito, se sugiere la obra de Trujillo (2013).

Internacional en particular, con una interpretación detallada acerca del antiterrorismo y el contraterrorismo en estos tres países de la región.

El marco temporal de esta investigación se circunscribe al período que comienza con el 11S y que se extiende hasta el año 2019. Situar el trabajo en este lapso de tiempo, se debe fundamentalmente a que los atentados contra Estados Unidos durante la mañana del 11 de septiembre del 2001, inauguraron una época en la cual, el terrorismo, pasó a ser la amenaza internacional más importante, al menos para los países del mundo occidental (Booth y Dunne, 2011). Estos hechos pusieron en evidencia el poder que tenían los grupos terroristas, dispuestos a todo para atacar a sus enemigos; mostraron las vulnerabilidades de las grandes potencias, en este caso de Estados Unidos, que no logró identificar a tiempo y contener esta amenaza; pero también tuvieron la capacidad de generar sentidos de inmediatez en medio de la sociedad internacional, que observó en vivo y en directo cómo una potencia mundial era atacada en sus puntos más estratégicos, por un puñado de hombres que secuestró algunos aviones civiles y los convirtieron en misiles humanos. En medio de esta nueva realidad, y en la línea de lo planteado por Bartolomé (2006: 97), estos atentados contribuyeron al aumento de la conflictividad en el mundo contemporáneo.

De acuerdo con Armacost (2002: 73), poco después del 11S, estos atentados terroristas “provocaron una reconsideración de la política interior y exterior de Estados Unidos en una escala presumiblemente comparable al cambio experimentado por la política de ese país en los primeros tiempos de la Guerra Fría”. El país abandonó su política de aislamiento que venía adoptando desde la década anterior, y tomó un papel protagónico en el escenario internacional. Eso se puede apreciar en las posiciones que adoptó su presidente, George W. Bush, tanto en Naciones Unidas como la Organización de Estados Americanos, donde estableció cuál iba a ser el principal lineamiento de la política exterior estadounidense: “Están con nosotros o con los terroristas. Están con la civilización y los buenos (nosotros) o con los bárbaros y el mal (ellos). Elijan. Y aquellas naciones que elijan mal, tengan cuidado”. Ante esto, los Estados latinoamericanos, con algunas excepciones, optaron por alinearse con

Estados Unidos, el cual marcó las pautas de la seguridad de los países de la región en materias de seguridad (Montaner, 2020)<sup>16</sup>, en específico de Argentina, Brasil y México.

Fue a partir de entonces cuando el terrorismo islámico pasó a ser la principal amenaza de los países occidentales. Primero con Al Qaeda, cuyas acciones habían generado importantes daños en Estados Unidos, España e Inglaterra, y luego con Estado Islámico, que ya durante el 2014 había comenzado la organización de su propio califato.<sup>17</sup> Pero fueron los atentados perpetrados en París, durante enero del 2015, los que inauguraron la época más activa de este grupo terrorista. A partir de ese año, Estado Islámico llevó una serie de ataques tanto en Europa como en otras regiones del mundo, causando miles de muertos y heridos. En consecuencia, esa continuidad que se aprecia entre Al Qaeda y Estado Islámico es lo que permite establecer que el terrorismo pasó de una perspectiva internacional, a una esencialmente global. No sólo por el objetivo de construir un califato global y no panislámico, como lo planteaba Osama Bin Laden, sino también porque Estado Islámico logró conquistar territorios que iban a ser anexados a su teocracia, al menos hasta el 2016 o 2017, tiempo en el cual comienza a perder fuerza producto del agotamiento que experimenta en la guerra civil siria.

Cerrar el período de esta investigación en el año 2019 corresponde a dos hitos clave en el auge del terrorismo islámico con pretensiones globales que representaba Estado Islámico. En primer lugar, para entonces, el grupo había perdido bastiones importantes en su lucha por dominar la región de El Levante, como lo fueron Mosul y Alepo, por tanto, su capacidad de control territorial se había visto fuertemente mermada, evidenciando así ciertas fragilidades ante los ataques enemigos; en todo ese proceso, de acuerdo con ciertos estudios, les redujo sus fuerzas a cerca de 20.000 miembros, luego de haber tenido más de 120.000

---

<sup>16</sup> Esto es muy similar a lo que Joseph Nye planteaba por entonces, y que hacía a referencia a la necesidad que tenía Estados Unidos después del 11S, para enfrentar los desafíos contra el terrorismo internacional. La potencia mundial, postulaba este académico estadounidense, se percató de que no era posible comenzar operaciones militares contra los grupos terroristas y sus estados patrocinadores, sin contar el apoyo de otros países. De acuerdo con su posición, el orden y la paz eran inviables sin la cooperación internacional (citado por Bartolomé, 2006: 98).

<sup>17</sup> Grupos como Boko Haram y Al-Shabaab están activos en África, pero hasta ahora sus acciones se han limitado a territorios específicos dentro de dicho continente. Por tanto, no corresponde situarlos como un “amenaza global”, al menos hasta ahora.

(Steed, 2019; Szekely, 2023). Y, en segundo lugar, ese año muere su líder Abu Bakr al-Baghdadi, el primero de sus califas. Cabe destacar que ninguno de sus sucesores, como Abu Ibrahim al Hashimi al Qurayshi o Abu al Husein al Huseini al Qurashi, dieron señales de que Estado Islámico seguiría con sus pretensiones de continuar construyendo su califato global. Todo indica que la suma de ambas variables -la reducción de su poder y la muerte de su principal califa, el principal promotor de la tesis expansionista del grupo- permite suponer que el grupo ha dejado de ser una amenaza sustancial a la seguridad de los países, como sí lo fue entre los años 2014 y 2019.

En sintonía con todo lo anterior, el objetivo general de este trabajo es analizar tanto las leyes y políticas antiterroristas como los aparatos contraterroristas de Argentina, México y Brasil, vigentes en la actualidad, en el marco del terrorismo islámico global. Los objetivos específicos son: i) examinar las leyes antiterroristas de estos tres países, y analizar todos aquellos componentes destinados a la regulación y penalización del terrorismo de dimensiones globales, a objeto de medir cómo se encuentra la estructura legal de estos países, en estas materias; ii) analizar las distintas políticas públicas que han elaborado Argentina, Brasil y México para combatir el terrorismo global, con un cierto énfasis en la inteligencia, la ciberseguridad y el control de armas de destrucción masiva, todas éstas áreas críticas en la prevención de la amenaza terrorista; y finalmente, iii) describir el trabajo de las fuerzas contraterroristas de estos tres países, y analizar los objetivos, el entrenamiento y la formación que reciben estos cuerpos para enfrentar estas amenazas radicales con pretensiones globales.

Para alcanzar estos objetivos, la investigación se estructura de la siguiente manera: el primer capítulo presenta el marco teórico, el marco conceptual y la metodología de trabajo; el segundo capítulo ofrece una mirada a la seguridad en América Latina, específicamente aquella relativa a los temas antiterroristas y contraterroristas; el tercer capítulo examina las leyes antiterroristas en Argentina, Brasil y México; el cuarto capítulo analiza las distintas políticas antiterroristas en estas tres naciones, con un énfasis importante en la inteligencia, la ciberseguridad y las armas de destrucción masivas (ADM); el quinto capítulo describe los aparatos contraterroristas de Argentina, Brasil y México; en este último apartado, los focos se concentrarán en las fuerzas policiales y militares de dichos países, concretamente en sus

cuerpos de élite, cuyas tareas fundamentales son la prevención y contención de los ataques terroristas. Finalmente, se presentarán en las conclusiones, los principales hallazgos, aportes, como también los puntos más relevantes abordados a lo largo del trabajo, y de esta forma aportar con nuevas ideas a la discusión académica en materias de antiterrorismo y contraterrorismo.

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO, MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

### a) Marco teórico

Para abordar la problemática central de esta investigación, es fundamental referirse a ciertos elementos teóricos que permitan no sólo delimitar el campo de acción metodológica, sino también tomar ciertas posiciones epistemológicas que faciliten su desarrollo y comprensión. En primer lugar, es clave resaltar el papel del Estado en las Relaciones Internacionales, en cuanto a la disciplina y al Sistema Internacional; más que una síntesis histórica, este acápite intentará demostrar que, más allá de los enfoques y corrientes que se han producido durante las últimas décadas, el Estado, el poder y el conflicto siguen teniendo un rol preponderante, sobre todo en la lucha contra el terrorismo. Esta amenaza tiene la particularidad de atacar al Estado a través de la sociedad, con el único propósito de poner en jaque al poder dominante y establecer sus objetivos grupales, causando un permanente conflicto en todas las dimensiones. Los efectos de estos ataques se pueden apreciar en todos los asuntos de la polis. En segundo lugar, se realizará un análisis de la seguridad, y de todas sus derivaciones; el objetivo es conocer las particularidades de este campo, y explicar por qué es el más idóneo para abordar el tema del terrorismo.

Finalmente, se hace necesario poner en discusión ciertas definiciones y características del terrorismo, en su naturaleza tradicional, como también en su concepción global, pensando que este fenómeno ha ido variando de época en época, sin alterar mayormente su esencia más profunda. Junto con eso, considerando que este trabajo estudia los elementos legales, políticos e institucionales dedicados a la prevención, contención y neutralización del fenómeno terrorista, se hace primordial desarrollar un marco que describa, analice y precise las diferencias entre antiterrorismo y contraterrorismo. Si bien no es el tema central de esta investigación, también se ofrecerá una breve conceptualización del crimen organizado, toda vez que Argentina, Brasil y México, enfocan sus sistemas antiterroristas y

contraterroristas en funciones más asociadas a esta “nueva amenaza” que al terrorismo mismo.<sup>18</sup>

#### i) El Estado y su perenne protagonismo en las Relaciones Internacionales

Las Relaciones Internacionales afloraron como ciencia social en el período conocido historiográficamente como “entre-guerras” (Barbé, 1987: 149; Neetheling, 2004: 1). En menos de dos décadas, ya circulaban dos obras que allanaron rápidamente el camino hacia una emancipación, sistematización y consolidación de la disciplina: por una parte, *Theories of International Relations* de Frank Russell, publicada en 1936, y por otra, *La crisis de los veinte años 1919-1939* de Edward Hallett Carr, difundida a partir de 1939. Durante siglos, los asuntos internacionales habían estado sometidos a las lógicas y métodos de la historia diplomática, del Derecho internacional y de la Diplomacia, pero los grandes acontecimientos ocurridos durante la primera mitad del Siglo XX, generaron un gran interés por comprender lo que estaba sucediendo en el mundo por aquellos años. Con el tiempo, esto dio paso a una independencia científica que, paulatinamente, fue produciendo nuevos y distintos enfoques teóricos (Del Arenal, 1981: 856), que se han ido acumulando en el tiempo. Aunque la multiplicidad de perspectivas y actores que hoy reconoce la disciplina es una realidad innegable, la figura del Estado sigue siendo el objeto predilecto de los internacionalistas, y el poder, con el conflicto, sus principales motivaciones.

En el marco de esta investigación, el Estado será entendido como un concepto político, referido a una manera de organización social, que posee instituciones soberanas, y cuyo objetivo fundamental es regular la vida de una comunidad determinada de personas, que vive, circula y se relaciona dentro de un territorio geográfico delimitado. Desde el siglo XVII en adelante, han surgido diversas definiciones que han buscado darle entendimiento a

---

<sup>18</sup> Los especialistas, en general, ponen al crimen organizado y al terrorismo en la misma familia de las “nuevas amenazas”. Esta investigación toma distancia de aquellos que sostienen que estas “nuevas amenazas” suponen una de las preocupaciones principales en todas las regiones del mundo, y por ende en América Latina” (Anguita y Troncoso, 2019: 169), porque si bien el crimen organizado sí es una preocupación para los Estados de la región, el terrorismo, sobre todo el global, por el contrario, no lo es.

este concepto, con múltiples énfasis institucionales según los autores y contextos. Dentro de esa variedad, la definición que aporta de mejor manera a este trabajo es la de Carré de Malberg (1988) quien lo define como “una comunidad humana, fijada sobre un territorio propio, que posee una organización que resulta para ese grupo, en lo que respeta a las relaciones con sus miembros, una potencia suprema de acción, de mando y coerción”. De acuerdo con el autor, esta definición tiene sus orígenes en Europa durante el siglo XVII, producto de la Paz de Westfalia en 1648, recordada por ser el primer congreso diplomático moderno que estableció el orden europeo centrado en los conceptos de soberanía nacional e integridad territorial, como pilares fundamentales del Estado.

Al menos desde los 1940s, el paradigma realista de las Relaciones Internacionales tuvo un papel ciertamente hegemónico dentro de la teorización disciplinar, gracias a los aportes de E. H. Carr. Teniendo como eje central el papel del Estado, a grandes rasgos, los principios elementales del realismo, según Carr, eran los siguientes: i) la historia no es sino una secuencia de causa y consecuencia, “cuyo transcurso puede ser analizado y comprendido mediante un esfuerzo intelectual, pero no dirigido por la imaginación”<sup>19</sup>; ii) la teoría no crearía la práctica, sino todo lo contrario; iii) la política no es “una función de la ética, sino la ética de la política; los hombres se mantienen honestos a la fuera” y no puede “haber moralidad efectiva donde no hay autoridad efectiva”, toda vez que la “moralidad es producto del poder” (Carr, 2004: 110). En base a estos principios teóricos, Carr criticó fuertemente a los liberales, por el énfasis que le daban al “deber ser” en la política internacional, olvidando que los Estados, en todo momento, persiguen sus intereses sin ningún tipo de preceptos valóricos. Como consecuencia de estas posiciones “idealistas”<sup>20</sup>, Carr les increpó el no haber previsto la inminencia ni el desenlace de la Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>19</sup> Kissinger (1996), en la línea de Carr, establecía la necesidad no sólo de los análisis históricos, sino también la importancia de revisar a los clásicos de pensamiento político, como Spinoza, Hobbes y Maquiavelo, con el único objeto de encontrarle un sentido filosófico a los sucesos del mundo, y en particular a aquello que ponían en riesgo la seguridad de Estados Unidos.

<sup>20</sup> Zacher y Matthews (1995: 109-110) sintetizaron los planteamientos “idealistas”, “liberales” o “utópicos” de la siguiente forma: i) sostuvieron que las relaciones internacionales caminan siempre hacia la libertad, la paz, la armonía, la prosperidad y el progreso; ii) la transformación en las relaciones internacionales se produce por un proceso de modernización tecnológica y por los aportes intelectuales del liberalismo; iii) el liberalismo promueve la cooperación internacional como medio para alcanzar la paz, el bienestar y la justicia.

De acuerdo con Calduch (1991), más allá de las diferencias temporales y espaciales, entre los realistas existe una idea vertebral y decisiva: “la consideración de la vida internacional como una realidad esencialmente conflictiva en la que la anarquía y el dictado de la inexorable ‘ley del más fuerte’ constituyen sus fundamentos”. Esta escuela de pensamiento estableció durante décadas la identificación entre la “relaciones internacionales y las relaciones interestatales” –fundamento de la política internacional–, básicamente por dos motivos. Por una parte, debido a que ambas materias son analizadas desde un enfoque político, que debe ser considerado el fundamento de las lógicas realistas; y por otra, “porque únicamente los Estados monopolizan el poder y disponen de los medios para utilizarlo en el interior y hacia el exterior” (Calduch, 1991: 1). Tal como lo propuso Morgenthau (1963: 43), “la política internacional, como toda política, es una lucha por el poder. Cualesquiera que sean los fines últimos de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato”.

De las obras de Carr (2004), Morgenthau (1963), Kennan (1947; 1954), Kissinger (1996) y otros realistas, es posible desprender ciertos principios mínimos y comunes que permiten comprender el sentido de este paradigma disciplinar: i) no existirían distinciones entre la política interna y externa, siendo esta última una proyección de la primera; ii) apego a las interpretaciones de la centralidad y del equilibrio de poderes; iii) una férrea defensa de los intereses nacionales como eje fundamental de la política exterior; iv) cuestionamiento a los criterios morales en la política internacional; v) inclinación absoluta de las normas y leyes políticas; vi) propensión al poder y a su aumento considerable a través del tiempo; vii) rechazo total a las consideraciones legalistas, moralistas e ideológicas cuando los intereses nacionales se ven amenazados, vulnerados o derechamente atacados. En consecuencia, la sumatoria de estos principios fundamentales determinan las acciones de los Estados en el plano interno y externo, contribuyen a establecer las leyes que prevalecen en el escenario internacional, permiten mantener o cambiar el equilibrio reinante, condicionan el protagonismo de las potencias internacionales en el sistema competitivo, y posicionan al Estado, al poder y al conflicto en un estatus de análisis de suma relevancia.

Pero en las décadas de los sesenta y setenta, a raíz de la guerra de Vietnam, la crisis del petróleo y los problemas asociados al sistema de Bretton-Woods, las líneas principales

del realismo comenzaron a ceder. Las contradicciones producidas por las teorías existentes hicieron que los paradigmas tradicionales de la disciplina de las Relaciones Internacionales comenzaran a distenderse. La tensión reapareció durante los ochenta, entre los herederos del realismo y del idealismo, después de que un nuevo tema emergiera en la discusión: la capacidad de las instituciones internacionales para influir en los resultados de negociaciones multilaterales. En este contexto, *Theory of international politics* de Kenneth Waltz propuso dos elementos que cambiaron el rumbo de la disciplina: en primer lugar, más que en los actores, esta teoría centraba su atención en la estructura del Sistema Internacional de relaciones; y, en segundo lugar, establecía diferencias siderales entre la cooperación y la armonía (Waltz: 2010). Todo esto derivó en el surgimiento de dos nuevas escuelas, que diferían entre sí: el neorrealismo, que priorizaba la seguridad, y el neoliberalismo, cuyo énfasis estaba puesto en el crecimiento económico. Ambas, de todos modos, no desatendían los temas del poder ni del conflicto.

A pesar de sus diferencias, ambos paradigmas reconocen que el Estado tiene un papel fundamental en las Relaciones Internacionales. Éste no sólo establece una estructura y lógica de poder construida sobre sus propios intereses nacionales, sino que además es el garante de la seguridad y el bienestar de las sociedades. El problema radicaba en la estructura anárquica del Sistema Internacional, que tanto neorrealistas como neoliberales asumieron como una realidad. Hobson (2002: 7) sostuvo que estas teorías aceptan “la existencia de una competición interestatal y de una estructura política internacional anárquica”, basada en un sistema multiestatal donde no existen autoridades supremas, y en el cual todas las unidades estatales deben levantar su propio cerco de seguridad. Eso explica por qué los Estados actúan de manera racional, aunque no posean toda la información necesaria para tomar sus propias decisiones ni estén del todo protegidos. La vulnerabilidad en la que se encuentran los lleva a adoptar una posición de protección individualizada, pero también buscando la cooperación con otros Estados. Sólo de esta manera estarían en condiciones de enfrentar las amenazas comunes mediante una acción colectiva.

En sintonía con sus ancestros, los neorrealistas desarrollaron un profundo análisis del poder, dividiéndolo en tres grandes dimensiones: económico, político y militar. Esta

fragmentación les permitía explicar los procesos de la política internacional con mayor rigurosidad, teniendo en cuenta que son campos completamente diferentes, aunque del todo complementarios. Pero este debate no es el único entre ambas escuelas de pensamiento; también tienen miradas distintas sobre la cooperación, basada según Nye y Keohane en la interdependencia que predominaría en el escenario internacional. En dos obras insignes de la disciplina, Keohane y Nye (1971; 1977) establecieron la necesidad de impulsar enfoques científicos que reconocieran que los fenómenos internacionales presentaban aspectos más interactuantes e interrelacionados que los conocidos hasta ese momento. Es así como emergieron las instituciones internacionales como promotoras de la cooperación, las cuales terminaron convirtiéndose en los medios necesarios para el orden y la armonía en la comunidad de naciones, que en verdad no están del todo preservadas, sobre todo con amenazas como el terrorismo, acechando incesantemente.

Sin embargo, a diferencia de los liberales (Halliday, 2006: 18), los neorrealistas mantienen cierto pesimismo sobre la cooperación. Por una parte, porque los Estados están preocupados de su propia seguridad y poder, y, por tanto, están dispuestos incluso a la competencia -e incluso al conflicto- para reducir su vulnerabilidad, alcanzar sus propósitos y defender sus intereses a toda costa. Y por otra, porque las instituciones internacionales pueden mitigar los efectos de la anarquía que impera en la sociedad mundial, pero sólo marginalmente. El riesgo está latente y nada lo puede disminuir. Por eso los Estados estarían permanentemente atentos a todo lo que sucede en su entorno. Pero los postulados del neorrealismo permiten comprender la necesidad de los Estados de asegurar su autopreservación respecto a otros Estados, o bien otras amenazas, entre las cuales el terrorismo tiene un lugar especial. Dentro de estos principios destacan: i) la anarquía del Sistema Internacional limita la actuación de los Estados; ii) la anarquía hace que los Estados estén permanentemente preocupados por las cuestiones de seguridad; iii) las relaciones interestatales están altamente influenciadas por la desconfianza y la competencia que existe entre las unidades estatales; iv) la cooperación internacional dependerá del poder que tengan los Estados; v) la Seguridad Nacional está en riesgo por amenazas transnacionales o “sub-estatales” (Richardson, 2007), como el terrorismo.

Kenneth Waltz (2010) propuso que el Estado es un actor unitario y soberano, que desarrolla sus propias estrategias para enfrentar sus dificultades internas y externas; que toma sus propias decisiones cuando se trata de satisfacer sus necesidades estatales; pero que sale a buscar la ayuda de otras unidades estatales cuando las circunstancias lo ameritan. Todo esto demuestra que el comportamiento del Estado es eminentemente racional, por cuanto actúa en función de sus propios intereses y objetivos que se deben desarrollar y cumplir por el bien absoluto de la nación. El problema es que esos intereses y objetivos no están del todo protegidos. El escenario internacional está constantemente acechado por amenazas estatales y no estatales que los ponen en riesgo, generando un ambiente de conflicto latente que deben sobrellevar. En ese contexto, los Estados se ven en la disyuntiva de aislarse o cooperar con otros Estados por medio de alianzas que aumenten los niveles de seguridad. En un mundo globalizado como el actual, no obstante, el primero de estos caminos es inviable.

En consecuencia, los neorrealistas sostienen que los Estados nacionales son los protagonistas del Sistema Internacional en dos sentidos: en primer lugar, porque establecen la Política Exterior, diferenciándose entre sí por las competencias que poseen para alcanzar sus propios intereses nacionales, y mantener con vida dicho Sistema; y en segundo lugar, porque son soberanos y no responden a ninguna autoridad superior, que para muchos efectos no existe, por tanto, quedan en la obligación de fortalecerse a sí mismos para alcanzar sus metas y resguardar sus intereses. Todo lo contrario, sucede con los actores que operan al margen del Derecho Internacional, pero que navegan dentro del Sistema Internacional. El poder que adquieren les permite generar una inestabilidad tal, que incrementa la anarquía y, en efecto, los niveles de inseguridad de los Estados (Waltz, 2010). En caso de que esos Estados resulten dañados por estas amenazas, sus conexiones y por tanto el Sistema Internacional quedan íntegramente perjudicados.

Para una investigación que intenta comprender los mecanismos que luchan contra el terrorismo, en un Sistema Internacional igualmente amplio, diverso y vulnerable, y sin la existencia de una autoridad mundial que provea seguridad, el realismo y el neorrealismo se tornan en enfoques cardinales. Son estos los aparatos teóricos que posicionan al Estado como el único garante de su propia soberanía, sus instituciones y su población, en un mundo

acechado por múltiples amenazas que lo hacen vulnerable, como el terrorismo que ciertos grupos radicales practican y que ha cobrado ribetes globales en el último tiempo. A diferencia de lo que sostienen otros autores (Batiuk, 2016), en este trabajo sí se reconoce que las “nuevas” amenazas, y más aún el terrorismo, afectan la integridad territorial y soberanía, además de producir incertidumbre y representar un riesgo absoluto para la sociedad y todas las instituciones democráticas que la resguardan, incluso aquellas de naturaleza internacional. Es en ese contexto que la seguridad cobra una preeminencia única en la supervivencia de un Estado, en el éxito que pueda tener en el Sistema Internacional, y por cierto en sus niveles de prosperidad y desarrollo, tanto materiales como humanos.

A pesar de sus diferencias con el realismo y el neorrealismo, el constructivismo entrega ciertas ideas que ayudarían a comprender de mejor manera la amenaza terrorista, particularmente al centrar su análisis en la capacidad de las ideas y normas para influir en las percepciones, acciones, políticas, vinculaciones y en el curso mismo de relaciones entre dos o más actores globales.<sup>21</sup> El principio básico de este enfoque teórico es la construcción social de la realidad y, en ese sentido, coloca a este criterio como un elemento a considerar a la hora de examinar los cambios en la política internacional. El enfoque constructivista da valor a las ideas y normas de actores en virtud de que éstas influyen sus prácticas como elementos socio-cognitivos. Es decir, ideas y normas son capaces de constituirse mutuamente, como estructuras sociales –como los regímenes-, junto a los agentes de las relaciones internacionales (Wend, 1987). Aquí, de lo que se trata en términos específicos, es de que las prácticas de conocimiento y construcción de ideas y normas son capaces de originar regímenes e instituciones con el poder de conformar y transformar las identidades e intereses de los actores internacionales dando como resultado un escenario donde lo último que termina siendo influenciado, en un flujo que va desde las prácticas de conocimiento,

---

<sup>21</sup> El aporte principal que hace el constructivismo a los temas de seguridad tiene que ver con el acierto de haber identificado que las amenazas “tradicionales”, aquellas generadas por otros Estados, sufría cierto agotamiento estructural en los tiempos de la postguerra fría. Y no sólo estableció la posibilidad de que existieran “nuevas” amenazas, sino además abrió espacios para debatir en torno a las amenazas que los Estados tenían que enfrentar dentro de sus propias fronteras. En ese sentido, los Estados modernos se verían impelidos a enfrentar amenazas “tradicionales” y “no tradicionales, que también competían por alcanzar el poder. Cabe mencionar que, dentro de estas últimas, el terrorismo figuraba entre las más relevantes (Domínguez, 2009: 286).

identidades, intereses, hasta las instituciones, son las dinámicas de cooperación y conflicto (Wendt, 1987 y 1995).

En relación con lo expuesto hasta ahora, el tratamiento del terrorismo como amenaza -real, hipotética y/o latente- es determinante para la construcción de temáticas que posteriormente deriven en políticas públicas que consoliden la seguridad del Estado. Esto va muy en la línea con lo que se conoce como el proceso de *securitización*, que ha cobrado un papel importante en la agenda de varios actores globales<sup>22</sup>, con Estados Unidos y algunos países de Europa. Entre las tantas particularidades de la *securitización*, está el uso deliberado de todos los instrumentos que posee el Estado, en el tratamiento -prevención, contención, mitigación o combate, según corresponda- de las amenazas transnacionales, que pongan en riesgo su seguridad, y que producto de la globalización, han alcanzado mayores niveles de omnisciencia, omnipresencia y omnipotencia (Friedman, 2003; Wiewiorka, 2003; Baylis, 2008). Si algo ha puesto de relieve la *securitización*, es el carácter de urgencia de estas amenazas.

El fenómeno de la globalización hizo que las distancias se acortaran, y que las fronteras cedieran ante los movimientos humanos, económicos e ideológicos (Bauman, 1998). Parece que en esta nueva realidad la noción moderna de frontera nacional quedaba obsoleta, y por tanto vulnerable a los flujos externos. En paralelo, el surgimiento de

---

<sup>22</sup> Si bien fue una reacción hacia el realismo y el neorrealismo, la teoría de la *securitización* es sumamente pertinente cuando se trata de estudiar y comprender el fenómeno del terrorismo, porque fue capaz de ampliar el concepto “amenazas” más allá de lo estrictamente militar y por tanto estatal. De hecho, analizar el terrorismo bajo su óptica permite mirar el terrorismo como una amenaza que emplea medios similares a los militares, pero que no es militar, y ataca a los Estados sin ser Estado, aunque en algunos casos, como Estado Islámico, tiene la pretensión de transformarse en uno de ellos. Su marco interpretativo adquirió fuerza después del 11S, sin embargo, sus principales teóricos comenzaron a esbozar sus primeros lineamientos, al menos una década antes, pronosticando lo que vendría después. Para Buzan, Waever y De Wilde (1998: 23-25), este concepto alude a las acciones realizadas por una autoridad legítima, que determina qué tipo de amenaza se debe atender con cierta urgencia, y con todos los medios disponibles. Para que sea exitoso, este proceso debe contar con el apoyo de la opinión pública, que debe validar tanto la retórica como las acciones realizadas por dicha autoridad. Sus críticos plantean que la *securitización* alimenta cierta ansiedad e incertidumbre dentro de una sociedad, por eso, para que sea efectiva, la autoridad debe canalizar todo eso garantizando que todos los medios serán empleados para dar seguridad. En efecto, la *securitización* podría ser entendida como una acción de extrema politización de un asunto que atañe a la seguridad nacional. Los problemas de seguridad dejan de ser tratados con los habituales medios que dispone la política pública, para ser enfrentados por otros entregados por la seguridad y defensa del mismo Estado. Estos y otros autores ven, sobre todo a Estados Unidos, pero también a Canadá y Francia como sus principales representantes de este modelo teórico (Treviño, 2016).

organismos supranacionales hizo que los Estados nacionales cedieran facultades y jurisdicciones que, en el pasado, estaban exclusivamente en sus manos, agotando la noción tradicional de soberanía, que ha sido el principal de sus tesoros (Barbé, 1987). Con fronteras más porosas, de fácil penetración y soberanías no tan absolutas, los Estados se han visto forzados a negociar y cooperar con otros actores –igualmente Estados o simplemente grupos no estatales-, con el único objetivo de protegerse y no colapsar, asumiendo que la unión hace la fuerza, sobre todo ante amenazas comunes, como el crimen organizado y el terrorismo, que día a día amenazan y desafían los sistemas de seguridad de los Estados, y de las alianzas que estos pueden configurar.

Con pocos recursos humanos y materiales, los grupos terroristas tienen la capacidad de generar daños importantes en los países donde atacan. Frente a la violencia, la crisis y la incertidumbre producida por esta forma de violencia, los ciudadanos pierden la confianza en sus gobernantes y administraciones; los consideran incapaces de prever los ataques recibidos, y de no tener respuestas inmediatas que reduzcan la perplejidad. Esta nueva realidad, inaugurada fundamentalmente después de 11S, hizo que las percepciones sobre la Seguridad Nacional cambiaran. En el pasado, los peligros estaban encarnados en los Estados potencialmente enemigos, en la mayoría de los casos, vecinos. Pero después de los atentados contra el World Trade Center y el Pentágono durante el 2001, quedó de manifiesto que los Estados podían ser atacados por pequeños grupos que operan de forma sigilosa y con escasos recursos (como el mismo 11S, que requirió solamente diecinueve hombres y tres aviones comerciales para provocar los efectos que los miembros de Al Qaeda buscaban), al punto que se vuelven imperceptibles ante las miradas de las agencias de seguridad. La sensación de vulnerabilidad que instaló el terrorismo desde aquel entonces explica por qué encabeza las agendas de seguridad de los países occidentales.

Que el terrorismo ocupe los primeros lugares de las agendas de seguridad en Europa y Estados Unidos se explica por sus acciones, pero también porque es percibido como una amenaza latente a la supervivencia estatal en todos los sentidos (institucionales, militares, políticos, económicos, financieros, y por cierto, el más importante, el sentido humano). Los atentados terroristas producen múltiples y fatídicos resultados, que van desde la muerte y

lesión de personas (sin duda el más complejo de todos los efectos), pasando por la inestabilidad de los sistemas democráticos, hasta llegar a los perjuicios económicos, ocasionados por la destrucción y reconstrucción de los espacios o la incertidumbre que se origina en materias de inversión. La historia reciente ha demostrado que una vez que son atacados por estos grupos, los Estados entran en una situación de vulnerabilidad, en los planos tanto internos como externos. Ahora bien, la dificultad se acrecienta aún más cuando ese enemigo combina perfectamente la ininteligibilidad, la osadía, el poder de fuego, la letalidad y la disposición a todo.

Los intereses y enfoques de las Relaciones Internacionales han cambiado considerablemente desde el término de la Guerra Fría. Nuevos actores, nuevos problemas y nuevas agendas han generado nuevas interrogantes, cuestión que es natural si se considera que esta disciplina es una ciencia social activa, que intenta explicar los sucesos de un mundo que está en permanente transformación. Sin embargo, a pesar de las múltiples miradas y énfasis, lo cierto es que el Estado sigue siendo el actor protagónico de las Relaciones Internacionales. Podrá “estar en retirada”, como lo plantean autores como Strange (2001), pero lo cierto es que el Estado es el cimiento en el cual se basan las otras dimensiones de los asuntos internacionales; sin Estado, la economía internacional no fluye, los organismos mundiales se quedan sin miembros y los ciudadanos de los distintos países quedan no sólo desprotegidos ante estas amenazas, sino también sin identidad. Y como el Estado tiene esa preponderancia, el poder que estos poseen y el conflicto en el que están inmersos, siguen teniendo una relevancia preponderante dentro de la disciplina, toda vez que estas unidades continuarán luchando por sobrevivir, por incrementar su poderío y proteger su soberanía, fundamento de su existencia.

ii) La Seguridad en el marco del terrorismo global.

Una de las funciones más importantes del Estado moderno es garantizar la seguridad de los ciudadanos, de la soberanía nacional y de las instituciones que conforman el aparato estatal, ante las diversas amenazas que acechan a la Sociedad Internacional, entre las cuales

se encuentran las que provocan otros Estados o agrupaciones con pretensiones políticas, y aquellas ocasionadas por la misma naturaleza que, de todos modos, afectan al Estado en variados sentidos. Ambos grupos se pueden identificar con antelación; bastan sólidos aparatos de inteligencia para reconocer a las primeras y buenos sistemas de meteorología o sismología para las segundas. La gran diferencia radica en que las amenazas proferidas por otros Estados o agrupaciones humanas se pueden enfrentar y por tanto disuadir, mientras que las generadas por el medio ambiente no tienen esa particularidad; ejemplos de terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas abundan en la historia de la humanidad. Esta diversidad de amenazas hizo que los especialistas comenzaran a diversificar los focos de la seguridad estatal, aunque con justa razón: dentro del abanico de amenazas existe un mundo de diferencias. Por tanto, las formas para identificarlas, prevenirlas y neutralizarlas deben ser igualmente variadas.

En términos generales, la seguridad es la ausencia de riesgos y amenazas, las cuales se pueden originar tanto dentro del territorio nacional como provenir desde otras latitudes, y encarnar un sinnúmero de fenómenos (Rosas, 2023). Por eso no es posible sostener la tesis de una sola amenaza en el mundo globalizado. La literatura y la realidad se han esforzado por separar y diferenciar los tipos de seguridad, de acuerdo con sus propias circunstancias: sobre todo en el siglo XX, los terrenos de la Seguridad Nacional, de la Seguridad Internacional y de la Seguridad Pública quedaron bastante demarcados. Estas tres grandes dimensiones de la seguridad surgieron precisamente de la existencia simultánea de varias amenazas que ponían en riesgo los intereses del Estado, y de su propia supervivencia. De todos modos, a pesar de su intrínseca heterogeneidad, estas amenazas han tenido ciertos elementos en común, como sus efectos en el orden público<sup>23</sup>, en el bienestar de la población y en la transgresión de sus derechos. Todo lo anterior se basa, sintetiza y explica en la idea de que la seguridad “entraña una doble significación: como ‘estado de cosas’ y como ‘acción’ tendiente a lograr esa situación” (Bartolomé, 2006: 129).

---

<sup>23</sup> En esta investigación se entenderá por orden público “el arreglo de las instituciones indispensables a la existencia y funcionamiento del Estado y que miran a la constitución, a la organización y al movimiento del cuerpo social, así como las reglas que fijan el estado o capacidad de las personas. En este sentido, orden público equivale a orden social” (Claro, 1937: 285).

Los conceptos predominantes en los análisis de la política internacional fueron durante años el poder y los estudios sobre la paz. En este último campo, la escuela idealista de las Relaciones Internacionales pretendía erradicar las causas de la guerra, y así alcanzar un orden internacional más justo y solidario. La idea consistía en aproximar a los Estados, a fin de evitar acciones armadas o violentas entre ellos como producto de sus malas relaciones. Ese acercamiento podía ser económico, comercial, político, cultural y social. De esta manera se alcanzaría un Sistema Internacional en condiciones para mediar y resolver los problemas interestatales, reduciendo las posibilidades de agresividad entre los actores estatales. En la otra vereda, los realistas partieron desde el poder y no desde la paz para analizar los grandes problemas asociados a los asuntos internacionales, dado que el poder es el instrumento que tienen los Estados para alcanzar ciertos objetivos fundamentales, a saber: mantener su posición en el Sistema, preservar sus intereses nacionales y proteger a su población y su soberanía de todo agente que las vulnere. Si estos son atacados de forma sorpresiva, evidencian debilidad y por tanto su posición en el Sistema y la preservación de sus intereses quedan expuesto.

Pero durante los últimos años, debido a la aparición de nuevos fenómenos o la rearticulación de otros ya antiguos, los estudios sobre el poder y la paz han tenido que compartir su protagonismo con nuevas unidades de análisis. Orozco (2006: 162) señaló en ese sentido, que la teoría de las Relaciones Internacionales se fue enfocando, cada vez con más fuerza, “hacia el concepto de seguridad como guía de interpretación de la dinámica del sistema”. En los tiempos posteriores a la Guerra Fría, la seguridad se abrió a temas que el poder o la paz trataban solo de forma parcial, precisamente debido a las dinámicas propias de la época bipolar (Krause y Williams, 1996: 229). A finales del siglo XX y comienzos del XXI, la seguridad, y más puntualmente la Seguridad Internacional, fueron entregando los medios necesarios no sólo para comprender los amenazas, riesgos y agresiones que se conocen hasta el presente, sino también para construir los instrumentos políticos necesarios para reducirlos a su mínima expresión. El objetivo principal no era otro que disminuir los rangos de vulnerabilidad, peligro o daños que provenían sobre todo desde el exterior. La seguridad, desde ese punto de vista, “contribuirá a despejar la incertidumbre estratégica que enfrentan los Estado en estos turbulentos tiempos” (Bartolomé, 2006: 339).

La seguridad, en cualquiera de sus dimensiones, es “un instrumento del poder político”, invocada para referirse a los campos de la sociedad donde hay peligros o amenazas que el Estado debe atender (Orozco, 2006: 164). Existe por cierto la seguridad privada, es decir, aquella que los propios ciudadanos organizan y promueven al margen del Estado, para cautelar sus intereses, bienes materiales e integridades físicas. En este trabajo, sin embargo, sólo se contempla la seguridad que el Estado puede proveer, exclusivamente, a través de sus aparatos policiales y militares, y otras agencias que puedan contribuir a ese propósito. Amenazas como el terrorismo requieren que el Estado ponga a disposición de la población todas sus capacidades, esfuerzos y recursos, políticos, jurídicos y armados para evitar, contrarrestar y neutralizar a los grupos que intenten atacarlos. Como se verá en el apartado siguiente, el terrorismo no es sólo un enemigo latente, sino también un enemigo que está dispuesto a todo; nada le impide avanzar en el desarrollo de sus objetivos, y sus capacidades, aparentemente mínimas, pueden afectar tanto los intereses nacionales como la posición de las naciones en la Sistema Internacional.

Antes de entrar en el campo de cada una de las derivaciones de la seguridad, se hace necesario adoptar una definición que sustente la siguiente investigación. Pero antes, un supuesto básico: tal como lo plantea Salimena (2021), “la seguridad es la principal preocupación y cada Estado depende de sí mismo para garantizar su seguridad”. Este punto cobra sentido toda vez que los Estados cohabitan en un mundo donde los conflictos son reales o potenciales, y pueden ser causados por amenazas estatales y no estatales, provenientes desde fuera de las fronteras, como también desde dentro de ellas; por eso la seguridad y la supervivencia pasan a ocupar los primeros lugares dentro de las prioridades del Estado. Por tanto, la seguridad debe ser entendida como una condición en la que se encuentra una sociedad, “ausente de coerción”, empleando un término acuñado por Laswell (1950: 51) hace algunas décadas; pero también como una política pública que va a cobrar forma con las cuatro derivaciones de la seguridad que se presentarán a continuación, y que son la manifestación más evidente del propósito estatal de sobrevivir ante las amenazas que le acechan en sus distintas dimensiones, en un mundo anárquico, que ha desdibujado los límites que separan lo interno de lo externo.

La primera de ellas es la Seguridad Nacional, que nace con el Estado nacional; ésta se encarga de velar por la integridad del aparato estatal en todas sus áreas territoriales, institucionales y civiles. Sobre esta misma definición, Orozco (2006: 164) aseveraba que “el concepto de Seguridad Nacional o seguridad del Estado es central en este ámbito de significación, y comprende la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro”, como también “la pacificación de la sociedad” en contextos de complejidad. El autor concibe al Estado como la unidad competente, “a nivel geográfico, jurídico y material”, en la construcción de su propia seguridad. La Seguridad Nacional, desde este punto de vista, garantiza la protección de todo el país en su conjunto, ante los adversarios que busquen destruirlo o ponerlo en riesgo. Es tal vez el concepto más amplio de todos los derivados de la seguridad, porque involucra a la vez, aspectos militares y no militares (Romm, 1993).<sup>24</sup>

En su concepción más tradicional, la segunda de ellas es la Seguridad Pública, que alude, principalmente, al mantenimiento de la paz y el orden público. Esto se alcanza por medio de todos los instrumentos ofrecidos por los sistemas penales y de todas las acciones de prevención y represión de los delitos y faltas administrativas que ponen en riesgo el funcionamiento del Estado (González, Portillo y Yáñez, 1994: 43 y ss.). En esta última labor, el papel de justicia y de las policías nacionales es determinante. La Seguridad Pública es una función del Estado como lo es la Seguridad Nacional y la Seguridad Internacional —esta última a través de esquemas de cooperación y teniendo como norte el marco de una sociedad global (Kaldor, 2003—, y tiene como objetivos principales salvaguardar la integridad, los derechos y las libertades de los ciudadanos, y preservar el orden y la paz social (Rosas, 2012: 15). Muy a grandes rasgos, esto se alcanzaría por medio de sus enfoques centrales: en primer lugar, el punitivo, que persigue y condena a las personas que cometen los delitos, y segundo lugar, el preventivo, dirigido a las causas que producen la delincuencia misma. La literatura

---

<sup>24</sup> Todo indica que el concepto seguridad nacional ha perdido altura después de la guerra fría, sobre todo en América Latina, donde el concepto es asociado a la época de las dictaduras militares. A comienzos de los 1990, Romm (1993: 85) entregaba algunas luces de lo que sería la seguridad nacional en la nueva era, y que se mantendría hasta la actualidad: “una amenaza a la seguridad nacional es cualquier amenaza que significativamente degrade la calidad de vida de las personas”. Luego prosigue: “el objetivo de la seguridad nacional es mantener la libertad de los dictados extranjeros y mejorar los estándares de vida de una forma sostenible”. En consecuencia, cualquier amenaza estatal o no estatal, militar o irregular, en contra de una nación en estos sentidos, sería una amenaza a la seguridad nacional.

sostiene que un modelo efectivo de Seguridad Pública sería aquel que pone en equilibrio ambos enfoques (Ramos, 2005). Esta dimensión de la seguridad está orientada exclusivamente a los problemas suscitados dentro de las fronteras nacionales, que se originen endémica o exógenamente.

Entre la Seguridad Pública y la Seguridad Internacional aparece la tercera de ellas, que es Seguridad Interior. Posteriormente a la Guerra Fría, la transformación de los actores políticos impulsó una rearticulación de los conceptos de seguridad, como se ha dicho en líneas anteriores. La aparición de nuevas organizaciones criminales y por cierto de nuevas amenazas terroristas derivó en una reorganización de las instituciones de la Seguridad Pública y de la Seguridad Nacional/Internacional existente en aquel entonces. En paralelo, las “amenazas naturales” pasaban a engrosar las listas de riesgos a la seguridad estatal. Dos elementos claves al momento de estudiar este tipo de seguridad son, por una parte, la coordinación interna de los poderes regionales del gobierno, cuestión que no sucede en las estrategias de las otras “seguridades”, y por otra, la diversidad de temas que rebasan los límites de la Seguridad Pública y la Nacional, y que tienen que ver principalmente con los desastres naturales ya mencionados (Bernal, 2018). Todo lo anterior es muy similar a lo que se conoce en Estados Unidos con el nombre de “homeland security”, la cual sostiene que las amenazas al Estado no necesariamente provienen de otros Estados.<sup>25</sup> Según esta dimensión, las sociedades serían vulnerables a cualquier agente que las agrede o las destruya (Montero, 2013).

Finalmente, aparece la Seguridad Internacional que, tal como sostiene Bartolomé (2018: 124), “configura un espacio de relevancia cuya especificidad se vincula con su particular objeto de estudio”, que son “las amenazas que penden sobre los actores del sistema internacional, y los “efectos que esa situación general”. Más allá de las variaciones que ha experimentado el mundo durante las últimas décadas, este enfoque de la seguridad sigue

---

<sup>25</sup> Poniendo de relieve su carácter centralista y su condición multidimensional, Lawson y Bersin (2020) establecen cuáles serían las responsabilidades de la “Homeland Security”: la protección de las fronteras y de la inmigración, seguridad en el transporte, antiterrorismo, emergencias y desastres, infraestructura y sistemas críticos, protección de dignatarios y de altos oficiales, prevención ante brotes de infecciones, combate contra el crimen organizado transnacional y contraespionaje.

siendo igualmente vital para la supervivencia del Estado, en un mundo en el que confluyen amenazas cada vez más diversas, agresivas y globales. Si bien Bartolomé está pensando en la Seguridad Internacional como la subdisciplina de las Relaciones Internacionales, lo cierto es que, en cuanto a instrumento del Estado, es determinante no sólo para comprender la “situación actual” y las “perspectivas del tablero global” a los que alude el autor, sino también en la construcción de un paradigma de la seguridad en el que los instrumentos de la Defensa Nacional cumplen un rol decisivo. En sintonía con la Defensa Nacional, la Seguridad Internacional garantiza la protección de los ciudadanos, de la soberanía y de las instituciones ante cualquier amenaza racional que provenga desde el lado externo de las fronteras territoriales. Esa relación es la que explica que la seguridad sea el fin en sí mismo y la Defensa uno de los medios para alcanzarlo.

Estas cuatro dimensiones de la seguridad se presentan a nivel doctrinal no sólo como una obligación o deber del Estado nacional, sino también como una de sus finalidades más naturales, inexorables e indelegables. Por eso el Estado formula sus propias estrategias, tácticas y objetivos para estar siempre protegido de las amenazas internas o externas que le acechan. Ahora bien, más allá de sus enfoques o tareas dentro de la sociedad, es interesante ver que estas dimensiones comparten ciertos elementos en común, que merecen relieve. Al menos eso evidencia Demurtas (2016: 36) cuando establece sus funciones: i) predicción e identificación de amenazas y riesgos que comprometan los distintos sistemas, nacionales e internacionales; ii) prevención y anticipación de las emergencias; iii) establecimiento de normas sociales que reducen la existencia de estas amenazas; iv) minimización de los efectos que producen las agresiones recibidas. Estos cuatro puntos constituyen los pilares fundamentales de la seguridad en general, y son perfectamente aplicables al ámbito nacional, incluyendo el público, e internacional.

Pero la preocupación por la seguridad no es algo nuevo, como se precisó más arriba. A través de los siglos, Hobbes (Arbeláez, 2009<sup>26</sup>), Kant (Murillo, 2005) y Grocio (Arriola,

---

<sup>26</sup> La autora afirma: “La noción de seguridad como condición obtenida por diferentes medios, de estar libre de sufrir opresión, daño físico o muerte a través de actos violentos, se colige de la tesis hobbesiana sobre la guerra de todos contra todos en la que vive el hombre en el estado de naturaleza” (Arbeláez, 2009: 100). Es cierto, no es pertinente relacionar esta teoría del siglo XVII con problemas actuales como el terrorismo, sin embargo, su

Bonilla y Campo, 2010), entre otros intelectuales, fueron allanando el camino para que las Relaciones Internacionales abordaran e interpretaran, siglos después, el concepto de Seguridad. Tal como lo señala Orozco (2006: 166), hoy en día se pueden reconocer estas tradiciones en los debates que han entablado los especialistas sobre el sistema, “que tiene a la seguridad como concepto guía de la interpretación de la realidad internacional”. La realidad demuestra que la seguridad se ha convertido en un concepto fundamental de los estudios internacionales, entre otras razones, porque las posibilidades de riesgo no desaparecen del Sistema Internacional. Si hace uno, dos o más siglos los peligros los producían otros Estados con deseos de expansión, en el siglo XXI el abanico de posibilidades se ha diversificado considerablemente, y no sólo en cantidad, sino también en complejidad. En este trabajo, el problema gira en torno al terrorismo y todas sus variantes, pero también es necesario considerar otras amenazas a la seguridad que ponen en riesgo la paz social, la integridad del Estado y su posicionamiento en el orden internacional, como por ejemplo el crimen organizado.

En efecto, tanto realistas como neorealistas establecen que los objetivos del Estado en materias de seguridad son los siguientes: i) resguardar la seguridad integral del territorio; ii) conservar los intereses de la nación; y iii) cautelar el bienestar de la sociedad (Barbé, 1987; Salomón, 2002). Es por esto que las políticas de seguridad deben disponer de todos los recursos necesarios para alejar las amenazas que vulneran al Estado. Ese énfasis en el Estado, establecido por ambas escuelas, hace que las organizaciones internacionales sean vistas sólo como unidades subsidiarias que se alinean en función de los intereses estatales; si los Estados deciden entrar a dichas instancias lo hacen pensando de forma racional, en la medida que tributan al poder que ostentan y a los intereses que poseen (Keohane, 1983: 504). En ese sentido, el Estado debe ser considerado como un aparato sólidamente estructurado, que comprende y engloba todos los espectros de la sociedad. En él terminan recayendo todas las

---

trascendencia y reconocimiento en la historia del pensamiento occidental permite destacar dos insumos que ayudarían a esta investigación: i) la seguridad como el deseo humano/social de librarse del sufrimiento, la opresión, el daño, e incluso muerte de los ciudadanos, todas consecuencias del accionar terrorista; ii) la seguridad se torna fundamental para un Estado inmerso en una sociedad anárquica, donde no existe una instancia superior que proteja a ninguno de los miembros; por tanto, son ellos mismos los que deben velar por su propio resguardo.

realidades de una nación. Más allá de las críticas que se puedan suscitar, eso explica por qué el Estado asimila y se apropia de los intereses de toda la nación.

Los vaivenes de la Sociedad Internacional impiden que la seguridad del Estado sea una herramienta rígida. De hecho, el mundo de hoy no es el mismo que el de antaño, cuando la Seguridad se reducía solamente al espectro militar. Durante décadas, los especialistas habían señalado que el principal objeto de esta materia era el conflicto militar en todas sus dimensiones (amenazas, usos y controles) (Walt, 1991), pero con el tiempo las amenazas fueron apareciendo revestidas de múltiples maneras (Buzan, 1991a, 1997, 1998 y 2009). Eso no quiere decir que el conflicto entre los Estados haya desaparecido, y el actual conflicto entre Rusia y Ucrania lo han demostrado con fuerza; sólo que surgieron otras manifestaciones altamente efectivas que pusieron en jaque a los Estados. Por eso los especialistas han ampliado las fórmulas para comprenderlas, contenerlas y neutralizarlas, a través de nuevos conceptos como la Seguridad Democrática (López, 2006; Vargas, 2006; Serbín, 2018), la Seguridad Humana (Rojas, 2007; Zavaleta, 2015), la Seguridad Colectiva (García, 2016; Montes, 2019), la Seguridad Regional (Sheenan, 1996; Demurtas, 2016) y la Seguridad Global, que los mismos Estados han ido promoviendo. Esta amplitud de enfoques está en la misma línea de la amplitud que han experimentado las agendas de seguridad en el último tiempo.<sup>27</sup>

Pero más allá de la amplia gama de amenazas y enfoques, el objetivo fundamental de la seguridad es preservar la integridad de las personas y de todas las condiciones materiales que le permiten a ésta desarrollar libremente sus capacidades, como son las instituciones y el mismo territorio. Y para lograr esto, los Estados, solos o en comunidad, deben estar atentos a los riesgos que los acechan, pues cualquier desconcentración podría generar ataques de enemigos que terminen dañando su institucionalidad, su identidad, su estabilidad política, económica y social, su cultura y su patrimonio. La historia reciente ha demostrado que esos

---

<sup>27</sup> Según el “Routledge Handbook of Security Studies” del año 2012, los desafíos que ha debido hacer frente este campo son, además del terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado, el narcotráfico, la ingobernabilidad, la debilidad institucional del Estado, las migraciones, las amenazas al ciberespacio, los conflictos armados en general, la inseguridad energética y la protección de los recursos naturales y el medio ambiente. (Recuperado de [www.routledge.com](http://www.routledge.com), acceso: junio del 2017).

enemigos pueden ser variados, con múltiples características y objetivos; pueden emerger dentro del mismo territorio, en el seno de su propia sociedad; pueden traspasar las fronteras, proviniendo de un país vecino; o simplemente pueden cruzar el mundo porque tienen un objetivo que no reconoce fronteras. La presencia de amenazas con tendencias y objetivos globales ha hecho que los especialistas comiencen a proponer un enfoque de la seguridad en ese mismo sentido. Una mirada global de la Seguridad, en principio, entregaría ciertas herramientas para comprender estos fenómenos desde una perspectiva más amplia.

La Seguridad Global parte del supuesto de que los Estados superan sus preocupaciones nacionales y regionales para concentrarse en cuestiones más globales. Reconocen que sus amenazas no se limitan a sus entornos inmediatos, sino que su seguridad es la seguridad del mundo entero y de las personas que viven en él. Propone una nueva mirada de la Seguridad, descansando en el concepto “comunidad internacional”. Sus premisas son las siguientes: i) todos los Estados y personas tienen el derecho a vivir de forma segura; ii) los Estados son los encargados de proteger ese derecho; iii) que su propósito fundamental es evitar los conflictos y guerras, anteponiéndose a las crisis antes de que escalen; iv) conservar la integridad del medio ambiente y de todos los elementos que permiten la vida digna en el planeta; v) la fuerza militar pierde cierta legitimidad, salvo en caso de defensa propia o bajo autorización de Naciones Unidas. En resumen, la Seguridad Global aspira a preservar a los Estados de toda amenaza, a resguardar a las naciones de todo riesgo y a proteger los sistemas vitales que permiten la vida en el planeta, incluso relativos al medio ambiente<sup>28</sup>, siempre desde una perspectiva multilateral, clave en el surgimiento de una estrategia común (Ross y Montaner, 2017).

A pesar de los esfuerzos por ampliar los conceptos y funciones asociados a la seguridad, no son pocos los autores que han analizado los riesgos que se podrían producir en ese proceso de dilatación (Sotomayor, 2007; Bartolomé, 2018). De hecho, los mismos neorrealistas advirtieron, hace casi tres décadas, que la ampliación de los estudios de Seguridad puede producir algunos efectos adversos. Walt (1991: 213) incluso propuso que

---

<sup>28</sup> Sobre este punto, *Naciones Unidas* establece que la mayor amenaza para la seguridad global es precisamente el cambio climático (Recuperado de [www.un.org](http://www.un.org), acceso: agosto del 2017).

eso podía desembocar en una pérdida de “coherencia intelectual”, perjudicando no sólo los marcos teóricos, sino también las agendas de Seguridad y los focos de los Estados en materias de política pública. Y esto es cierto, por cuanto no todos los problemas de una sociedad pueden o deben ser abordados y resueltos por la seguridad, en cualquiera de sus manifestaciones. Pensando particularmente en la dimensión “internacional”, Wirtz (2010: 352) postuló que la Seguridad debería aparecer en escena solo cuando emergieran amenazas que únicamente pudieran ser contenidas por medio del instrumento militar, y por tanto, armado. Y como disciplina, la Seguridad Internacional debe aparecer en el análisis cuando la sociedad y el Estado sean atacados por amenazas con esa misma característica. Si bien el terrorismo es un fenómeno esencialmente político, con su *modus operandi* ejerce una forma de violencia que conmina a los Estados a poner todos sus instrumentos militares (poder terrestre, marítimo y aéreo) en la línea de sus objetivos fundamentales: la protección de los ciudadanos, de la soberanía territorial y de las instituciones que afirman la República.

En la línea de lo anterior, esta investigación recoge toda esta tradición, y parte del supuesto de que la Seguridad debe mantener su esencia más intrínseca, que es velar por la integridad del Estado ante una amenaza que ataca de manera tan estructural y de manera multifacética, como lo es el terrorismo. Como se verá a continuación, el terrorismo tiene la particularidad de poner en jaque la seguridad del Estado, y de paso vulnerar todos los Derechos Humanos, desde la vida hasta la libre expresión; debilitar la institucionalidad del Estado, que queda impertérrito tras los atentados e incapaz de resolver los problemas de forma inmediata; violar la soberanía nacional de los países, puesto que muchas de las agrupaciones cruzan las fronteras nacionales de forma ilegal; perturbar la vida económica de los países, toda vez que la violencia bloquea los mercados y las rutas comerciales; entre otros efectos. Y como esta amenaza ataca con violencia inusitada, el Estado tiene todos los instrumentos legítimos para protegerse de estos flagelos, entre los cuales el militar figura entre los más importantes.

De acuerdo con lo visto hasta ahora, la seguridad del Estado tendría, básicamente, tres o cuatro dimensiones encargadas de velar por su integridad social, territorial e institucional. Sin embargo, es necesario hacer una referencia a la Seguridad Interior, que

dialoga con la Seguridad Nacional, la Seguridad Pública y la Seguridad Internacional. Cada una con sus propios enfoques, facultades y responsabilidades, la única razón por la cual existen es para salvaguardar al Estado de amenazas internas o externas que intenten vulnerarlo. El problema radica en que el terrorismo global, con sus particularidades, anula la división funcional que existe entre estas aristas de la seguridad. Con un ataque terrorista de gran envergadura, éstas tenderían a unirse para investigar los acontecimientos ocurridos; para brindar la protección que el país necesita; y para perseguir y neutralizar a los sospechosos o perpetradores de los ataques terroristas. Si el terrorismo ha demostrado una particularidad durante los últimos años, además de la violencia, ha sido precisamente su capacidad para debilitar la posición de los Estados y afectar sus intereses nacionales de manera estructural.

b) Marco conceptual

i) Terrorismo y acto terrorista

Bartolomé (2006: 23) señala que, “en el mundo de las Relaciones Internacionales, el análisis polemológico se bifurca en dos caminos claramente diferenciados”: uno de ellos es la teoría, mientras que el otro “nos adentra en el campo genérico de las amenazas” y riesgos que afectan a los Estados, a las sociedades y a los individuos. Es en este contexto donde el autor sitúa el origen de la Seguridad Internacional como disciplina, cuyos planteamientos permiten comprender el problema del terrorismo en cualquiera de sus dimensiones, ninguna de ellas exenta de imprecisión. Al respecto, Reinares (2005:1) afirma que el concepto “terrorismo” ha sido analizado de forma vaga e imprecisa durante décadas, impidiendo no sólo una apreciación adecuada de su naturaleza, sino también un estudio “cuidadoso de las tendencias que registra a lo largo del tiempo”. Todo se habría complejizado aún más con el surgimiento de nuevas modalidades, con marcadas pretensiones globales (English, 2010).

En general, la literatura reconoce que no es fácil definir lo que es el “terrorismo” (English, 2010; Combs, 2016), pero es la misma comunidad académica y especializada la que entrega los insumos necesarios para caracterizarlo. Los rasgos que han destacado los

autores a través de los años tal vez no permitan comprenderlo ni tampoco resolverlo. Lo que sí permiten esos aportes, análisis y discusiones es reconocerlo cuando se manifiesta en la realidad. Es posible sostener al respecto que el terrorismo, a pesar de la diversidad que por su propia naturaleza posee, tiene elementos mínimos que lo diferencian de otras formas de criminalidad. De acuerdo con esa vasta literatura, los elementos esenciales del terrorismo serían los siguientes:

i) El terrorismo está inspirado políticamente (Hoffman, 2006; Richardson, 2007); esto significa que su pretensión es cambiar el orden establecido y construir uno nuevo en base a los principios, ideas y cosmovisiones de quienes lo impulsan; por eso sus enemigos fundamentales, más que la sociedad en lo particular, son los Estados o comunidades de Estados que representan un paradigma distinto al que ellos tienen. El caso del terrorismo islámico encarna perfectamente este punto: aplican la *yihad* o “guerra santa” en contra de un Occidente que representa un mundo cultural y político diametralmente distinto al de ellos, con una sola finalidad: su destrucción por medio de la violencia (Youssef, 2019: 124). En esa lógica de devastación subyace una realidad eminentemente política, revestida con argumentos teológicos que, en realidad, son más bien teocráticos, y por tanto políticos, según el grupo que se esté analizando. Las manifestaciones políticas del terrorismo, para estos efectos, se asocian al poder. Hoffman (2006: 3) lo sostuvo claramente: el terrorismo tiene una “ineluctable vinculación con el poder: la búsqueda del poder, la adquisición del poder y el uso del poder para lograr el cambio político”.

ii) Es violento al momento de ser perpetrado (Hoffman y Hoffman, 1995). El terrorismo considera a la violencia no como un fin, sino como un medio por el cual pueden alcanzar sus propósitos fundamentales, que son básicamente políticos; son los actos y sus impactos en la sociedad los que reflejan su presencia, aunque la intimidación también debe ser considerada como una forma de violentar. Cada vez que un grupo propina amenazas contra una nación o un grupo de éstas, ejerce un tipo de violencia indirecta, pero también latente, porque cuando los terroristas intimidan, terminan cumpliendo. Cabe destacar que los terroristas están conscientes de todo lo

que ganan ejerciendo la violencia. Gerringer (2002) señaló al respecto que, cuando los terroristas tienen éxito en una misión, “ganan mucho”, puesto que logran “una amplia publicidad”, con la cual alcanzan “ciertas concesiones políticas de la entidad gubernamental atacada”. Todo esto hace suponer que los Estados no se pueden dar licencias en materias contraterroristas, porque saben que cualquier ataque, por muy leve que sea, los terminará dañando de forma estructural: en términos sociales, con los ciudadanos que se ven afectados; en términos políticos, con las señales de fragilidad que refleja hacia el mundo; en términos económicos, con la paralización del comercio y de las finanzas, entre otros efectos.

iii) Los terroristas ejercen esa violencia fundamentalmente contra civiles inocentes (Rivas, 2013<sup>29</sup>), a los que consideran responsables de los “malos” gobiernos, ya que los eligen y mantienen a través de los impuestos; saben perfectamente que atacando a estos grupos obtienen réditos importantes, puesto que produce efectos que terminan desarticulando a la sociedad; las personas comienzan a sentirse inseguras, aterrorizadas, miedosas; piensan que, en cualquier momento, les podría tocar a ellos. En esos contextos, comienzan a buscar responsables, encontrando al Estado y a sus gobernantes como los únicos culpables, por no haber asegurado al país de agresiones principalmente externas. Como efecto inmediato, las autoridades e instituciones comienzan a ser deslegitimadas por la población afectada, y su poder político a debilitarse. Esto fundamenta la importancia de contar con sistemas antiterroristas y contraterroristas actualizados, interconectados y operativos en todo momento.

iv) Los ataques terroristas contienen un mensaje claro y preciso (Martin, 2010); nunca se producen de forma azarosa ni accidental; por el contrario, siempre lo hacen de una forma racional, con argumentos que explican sus acciones. Cada vez que agreden a una comunidad, lo hacen porque están convencidos de que tienen razones para

---

<sup>29</sup> Rivas (2012: 17) propuso algo que va más allá. Refiriéndose a los terroristas, señala: “Su obsesión con atacar no solo a los vulnerables, sino a los inermes, a aquellos que están sin armas y carecen de posible defensa, es una de sus marcas. El inerte no puede responder a la violencia que se le inflige, ni puede escapar. El terrorista lo convierte en su blanco necesario en nuestro tiempo. Y lo hace así porque el terrorismo, que emplea la violencia para desestabilizar, quiere difundir y perpetuar el orden del terror, lo opuesto de garantizar el orden social, que es lo que pretende la tradición política occidental y el Estado moderno.

hacerlo. Éstas pueden ser políticas, religiosas e incluso económicas, pero todas con un fuerte impacto político nacional e internacional. Esto refleja que los terroristas, cada vez que embisten contra un país, lo hacen de forma deliberada; nada de lo que sucede en estas materias ocurre fortuitamente. Este nivel de planificación y raciocinio los transforma en una amenaza compleja para los Estados modernos, que nunca están en condiciones para proteger su territorio de forma absoluta. La seguridad no es omnímoda ni omnipotente, por eso los Estados deben ampliar y perfeccionar los instrumentos que les confiere la ley para reducir los riesgos lo que más se pueda.

v) El “terrorismo se convierte en un método extremista tanto de propaganda como de control social” (Reinares, 2005); esto se debe a que la violencia con la que actúan termina sometiendo a los ciudadanos y políticos, de uno o varios Estados a la vez. El grado de coacción con el que actúan no sólo termina subsumiendo a la población en el miedo, en la desesperanza, sino también logra restringirle sus distintas libertades y derechos, como vivir, circular y pensar con independencia. Esto le da sentido a la violencia con la que operan. Entre más virulencia y presión generan, mayores posibilidades tienen de alcanzar sus objetivos.

vi) Los terroristas procuran perpetrar sus atentados en momentos o lugares emblemáticos de un país o comunidad (Schmid y Jongman, 1988). Por eso no es extraño que, en la mayoría de los casos, ataquen días, circunstancias o sitios especiales; y no sólo porque en estos se reúnen muchas personas que, al morir, podrían producir noticias rimbombantes, sino también porque buscan marcar un antes y un después en la historia de las sociedades donde operan (Godoy, 2001). De esta manera, debilitan a la población, generan incertidumbre y fracturan al Estado, dejándolo ante las comunidades como un sistema ineficiente, que no logró vislumbrar lo que se venía. En el fondo, atacando momentos y lugares clave, se deja en la memoria de los pueblos atacados, y del mundo entero, los hechos que ocurrieron.

vii) El terrorismo es materializado por grupos “subestatales”, que ven en la subterrneidad (o clandestinidad) la mejor estrategia para poner en colapso a sus

principales enemigos, los Estados (Richardson, 2007; Lehr, 2018). Estas agrupaciones trabajan de esta manera porque no tienen otra alternativa. Si se presentan ante los Estados en la misma condición, estos los neutralizarían en poco tiempo, dada su capacidad de control y fuego. Por tanto, trabajar en silencio, de forma soterrada, les da la opción de planificar sin ser detectados, fragilizando aún más al Estado y produciendo un mayor grado de incertidumbre entre la población, que no sabe quiénes los embisten. Este carácter “sub-estatal” fue acuñado por Richardson (2007), y hace alusión a la posición de los grupos terroristas respecto a los Estados; es decir, el prefijo “sub” se refiere a que estas asociaciones no sólo están en una condición de inferioridad ante los Estados, produciendo una relación “asimétrica”, sino también fuera de los márgenes mínimos de la posición estatal.<sup>30</sup>

viii) La violencia terrorista deja dos tipos de víctimas: por una parte, están aquellas que resultan muertas o mutiladas con los hechos de violencia; en otras palabras, las personas que estaban *in situ* donde se produjeron los atentados; pero por otra, están aquellos que, a través de los medios de comunicación masivo, se aterrorizan al ver que personas inermes, similares a ellos, sucumben fruto de la violencia (Danieli, 2013). Letschert, Staiger y Pemberton (2009: 5) señalan a propósito de este último punto:

La aparente aleatoriedad al momento de seleccionar a las víctimas crea un sentido de vulnerabilidad en una clase más grande de víctimas indirectas quienes se identifican con las víctimas directas. Esta dimensión “vicaria” genera shock y miedo, y extiende aprehensiones y alarmas, creando lo que también se conoce como víctimas “terciarias”. El terrorismo suicida moderno causa devastación física y daño, y, en consecuencia, sentimientos de pánico e impotencia.

Es menester indicar que el terrorismo tiene la particularidad de producir un daño que no es sólo material o físico, sino también mental y moral (Danieli, 2013); la capacidad de fuego de los terroristas termina afectando a la sociedad en un sentido estructural, ampliando considerablemente el rango de las víctimas.

---

<sup>30</sup> Esta característica permite aclarar que, durante esta investigación, se excluyen otras variables del terrorismo, como el “estatal”, toda vez que se analiza la amenaza que representa para los Estados el terrorismo islámico; no procede, para los objetivos que se persiguen en este trabajo, considerar otras manifestaciones que no sean producidas por grupos que buscan destruir al aparato estatal y a las sociedad que estos buscan proteger.

ix) En base a todo lo anterior, el terrorismo es un fenómeno que produce actos de violencia, cuyos impactos psíquicos provocados en una sociedad, “exceden con creces a sus consecuencias materiales” (Reinares, 2005). Este punto termina conectando y englobando los señalados anteriormente: la violencia debe ser concebida como un medio que no busca aniquilar o mutilar personas, ni tampoco destruir infraestructura, sino, a través de esas consecuencias, desestabilizar sistemas nacionales e internacionales por razones políticas/ideológicas. Los terroristas, consciente o inconscientemente, intimidan y agreden de forma tal, que terminan destruyendo los basamentos de la sociedad en donde operan. Esto se complejiza aún más en los tiempos de la globalización, donde los medios de comunicación y las redes sociales han acortado las distancias entre las múltiples sociedades nacionales, es decir, los ataques perpetrados en una parte del mundo, terminan afectando material, moral y psicológicamente a la Sociedad Internacional en su conjunto.

Los autores especializados han coincidido en que definir el terrorismo no es una tarea sencilla. La diversidad de experiencias, interpretaciones y acercamientos al fenómeno del terrorismo ha impedido que haya un consenso acabado de lo que exactamente es. Por eso, en base a estos puntos, se ha intentado identificar las principales características que los especialistas en la materia han estipulado como esenciales para referirse al terrorismo. Y en función de cada una de estas particularidades, la definición que se adoptará en esta investigación será la siguiente: “el terrorismo es violencia políticamente motivada, dirigida contra objetivos simbólicos y está designada para comunicar un mensaje a una audiencia ilimitada” (Richardson, 2000: 209). Una vez esclarecido este punto, corresponde presentar la primera diferenciación, relativa al terrorismo “local”, “internacional” y “global”.

## ii) Terrorismo internacional y terrorismo global

El concepto “terrorismo internacional” o “global” tampoco tiene una definición universalmente consensuada (Ozeren, 2007: 86), aunque es factible proponer que la

diferencia más importante entre estos y los de orientación más local, radica en el rango de sus operaciones, ya que funcionan o tienen objetivos que los impele a traspasar permanentemente los territorios de los grupos que lo practican. Y a pesar de que algunos autores los ubican en el mismo nivel (Rodríguez, 2012), entre ellos también hay diferencias importantes: mientras el de carácter “internacional” cruza fronteras nacionales, regionales e incluso continentales para materializar sus objetivos, el “global” no sólo actúa en ese mismo nivel, sino también tiene pretensiones de querer controlar los territorios que ataca, sin límites de acción, incluso llegando a lugares lejanos respecto de donde surgen.

Como se ha planteado hasta ahora, los terroristas buscan colapsar el orden vigente y condicionar los comportamientos de los Estados y de las comunidades que conforman estos Estados, por medio de la violencia extrema, sistemática e impredecible. Pero en sociedades interconectadas como la actual, los impactos de esas acciones no se reflejan solamente en el lugar donde ocurrieron, sino más bien alcanzan al mundo entero, gracias a la evolución que han experimentado las telecomunicaciones durante las últimas décadas (Wiechert, 2017). El terrorismo, entonces, en sus dimensiones internacional y global, tiene la peculiaridad de planificarse en un lugar y materializarse en otro completamente distinto y alejado, por actores que forman parte de grupos distribuidos en distintos países, y con la capacidad de transitar expeditamente por todas las rutas legales e ilegales existentes en el planeta.

Si bien puede haber confusiones entre el terrorismo transnacional y el internacional (e incluso global), Reinares (2005: 3) establece que el primero contiene al segundo, pero no al revés. El terrorismo transnacional es aquel que opera a través de las fronteras estatales, por grupos que están organizados internamente y que maniobran en más de un país de manera simultánea. Que sea transnacional también significa que sus actos involucran a más de un país, y que sus víctimas pueden ser nativos de distintas procedencias. En ese sentido, es posible sostener que hoy es difícil encontrar organizaciones terroristas que no se hayan “transnacionalizado” en algún sentido. Sin embargo, eso no significa que éstas hayan adquirido un alcance propiamente internacional o global. Según el mismo Reinares (2005: 3), dos son los criterios que se tienen que considerar para definir lo que es el terrorismo internacional. El primero está relacionado con los objetivos que persiguen las organizaciones,

mientras que el segundo está referido a una extensión efectiva de las estructuras organizativas o redes que producen esa violencia. El autor continúa:

Terrorismo internacional es, en primer lugar, el que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial. En segundo término, aquel cuyos actores individuales y colectivos hayan extendido sus actividades por un significativo número de países o áreas geopolíticas, en consonancia con el alcance de los propósitos declarados Reinares (2005: 3).

Sobre esta misma idea, Ozeren (2007: 86) señala:

Hay dos contextos principales que proporcionan un marco para identificar el terrorismo internacional. El primero es el “efecto de desbordamiento”, que se refiere a la violencia con motivación política que ocurre a nivel nacional, pero que causa impactos internacionales, como las luchas revolucionarias. La segunda se refiere a la “interacción” entre las redes terroristas internacionales y sus operaciones conjuntas transfronterizas cuando sus intereses se superponen entre sí. El terrorismo internacional difiere del terrorismo interno en calidad y efecto. En el terrorismo interno, las metas tienen una importancia simbólica y sus impactos se mantienen principalmente en el nivel nacional, mientras que, en el terrorismo internacional, los objetivos tienen importancia internacional y generan impactos que van más allá de las fronteras estatales tradicionales.

En un texto más reciente, Carlton y Schaerf (2015: 20) indican que la “más simple definición de terrorismo internacional comprende actos de terrorismo que tienen claras consecuencias internacionales”, como por ejemplo: “incidentes en los cuales los terroristas van al extranjero para alcanzar sus objetivos”; “cuando seleccionan víctimas u objetivos a través de sus conexiones con Estados forasteros”; “ataque de aviones en vuelos internacionales”; o “cuando conducen los vuelos hacia otros destinos fuera del país de destino”. Pero también considera “ataques o campañas de violencia en el exterior, que van en contra de las reglas y procedimientos de la diplomacia y la guerra internacional”. Es por eso que quebrar las reglas significa “atacar cuerpos diplomáticos y otras personas protegidas internacionalmente”, “atacar las rutas del comercio exterior”, o “exportar la violencia por varios medios a naciones que normalmente se amparan en las reglas tradicionales, y que no serían consideradas como partes del conflicto local”. Todo esto permite comprobar la hipótesis de que el terrorismo internacional o global se diferencia del tradicional/local no en el fondo, sino en la forma, porque en realidad varían sus enfoques y pretensiones.

Carlton y Schaerf (2015: 20) señalan que no forman parte del terrorismo internacional, e incluso global, aquellas actividades que impulsan grupos disidentes que solo buscan atacar contra el gobierno local, sin contar con conexiones externas. En consecuencia, plantean estos autores, la lucha contra el terrorismo internacional supone una “nueva forma de guerra”, pero sin territorios determinados, librada por ejércitos no convencionales, sin límites espaciales, y con “batallas esporádicas que pueden librarse en cualquier parte del mundo”.<sup>31</sup> Pero lo distintivo de esta forma de hacer terrorismo no se reduce solamente a la metodología, sino también a las consecuencias que produce en la Sociedad Internacional. El terrorismo internacional, en consecuencia, es aquel terrorismo que no se circunscribe a un solo territorio, sino que tiene métodos, objetivos y planes más amplios, capaz de afectar los distintos elementos, actores y variables del escenario internacional, por medio de la violencia armada. He ahí por qué estos y otros autores lo vinculan a la guerra (Cordesman, 2002).

El desafío teórico de esta investigación es comprender lo que hoy se conoce como “terrorismo global”, que viene a reemplazar al “terrorismo internacional” que había encontrado en Al Qaeda su máxima expresión, a comienzos de la década del 2000. El problema radica en que los académicos han tendido a equiparar el terrorismo internacional con la “mera externalización” de la violencia que ciertos actores no estatales efectúan “más allá de los confines de un determinado país” (Reinares, 2005: 4), condición que Osama Bin Laden y sus seguidores supieron cumplir a cabalidad. Es por esto último que algunos postulan que terrorismo internacional y global son prácticamente lo mismo (Gomariz, 2005).

Al Qaeda y sus filiales practicaron un terrorismo que buscaba la movilización de todos los musulmanes del mundo para que se unificaran políticamente en torno a su religión. Esto significaba la restauración de un califato que debía extenderse desde el extremo occidental

---

<sup>31</sup> Este trabajo se circunscribe a la corriente académica que ve al terrorismo como una nueva forma de guerra, de estilo “no-tradicional”. Su diferencia fundamental radica en el factor “Estado”, por cuanto la guerra “tradicional” se ha dado históricamente entre unidades estatales que han pugnado por objetivos políticos, económicos o ideológicos determinados, mientras que esta nueva modalidad puede ser planificada y ejecutada por grupos no-estatales de manera independiente, o bien patrocinados por otros Estados. Este elemento es el que justificaría el uso de fuerzas armadas en la lucha contraterrorista, dado su entrenamiento, doctrina y misiones legales (Hanle, 2011; Münkler, 2005).

de la Cuenca Mediterránea hasta los confines del sudeste asiático, algo bastante más amplio que lo propuesto por ciertos grupos locales que pensaban en espacios más acotados. Con el tiempo, y seducidos por el proyecto, estos últimos terminaron apoyando a Bin Laden, generando de este modo una verdadera red internacional que produjo atentados en más de una decena de países. Todo eso los convertía en terroristas internacionales (Rajan, 2015; Jaffrelot y Louër, 2017). Pero en la década siguiente, esa situación varió considerablemente en cuanto a los alcances que los mismos terroristas islámicos se han propuesto. Estado Islámico rebasó con creces las pretensiones que en algún momento Al Qaeda había manifestado, proponiendo un califato no regional, sino global, que traería consigo una islamización del mundo entero, y no sólo de las regiones con mayoría musulmana (Clarke, 2019). Sobre este punto, Chandler y Gunaratna (2007: 14) plantearon hace un tiempo:

La lucha contra el terrorismo y el extremismo globales será el desafío más definitorio de principios del siglo XXI. Hoy más que nunca se ha hecho necesario el consenso y la acción internacional para combatir la ola de terrorismo y extremismo sin precedente que ha surgido después del 11 de septiembre. Ya no estamos luchando contra el terrorismo generado por grupos que amenazan individualmente. La era del terrorismo en red ha llegado a la mayoría de edad. El terrorismo ya no es el problema de una nación. Sin excepción, la ola contemporánea de terrorismo viola la soberanía de cada nación. El terrorista posmoderno está en permanente movilidad. Se traslada de un país a otro para difundir propaganda y reclutar personas, para busca refugios seguros, para recaudar fondos y mover dinero, para adquirir armas y otros suministros, para comunicarse y reunirse con los demás del grupo, y finalmente, para reconocer objetivos y preparar ataques.

Para efectos de esta investigación, es clave considerar estas diferencias conceptuales, por cuanto las políticas antiterroristas y contraterroristas, deben saber identificar con precisión el tipo de amenazas que están enfrentando los Estados contemporáneos. Estos grupos no sólo han generado violencia e incertidumbre en el plano internacional, sino además han sido capaces de construir toda una retórica globalista sin establecer diferencias claras. Al menos cuando comenzó, Estado Islámico llamó a todos los musulmanes del mundo a unirse a su proyecto, a objeto de llevar la fe a todos los territorios del mundo y someterlos bajo los preceptos de Alá. Para conocer un poco más sobre la filosofía que ha movido a estos grupos, el siguiente apartado propone las principales ideas, motivaciones y características del terrorismo islámico.

### iii) Terrorismo islámico

Observando la historia desde el 2001 en adelante, es posible sostener que el terrorismo islámico ha sido el principal catalizador de lo que se conoce como terrorismo internacional y terrorismo global, el primero impulsado por Al Qaeda y el segundo por Estado Islámico. Si el objetivo fundamental de Osama Bin Laden y sus seguidores era formar un califato regional de tipo pan-islamista, conformado por los países con mayoría musulmana (Holbrook, 2014), el de Estado Islámico ha sido, como se ha mencionado antes, establecer un califato global (Conway, Jarvis, Lehane, 2016: 138), que tuviera la capacidad de controlar el mundo entero, basándose en las leyes e instituciones islámicas. Sus pretensiones incluso suponían el establecimiento de una economía mundial regida por el califa (Spencer, 2015), cuestión que ha llevado a autores como Bertrand (2018), a sostener que Estado Islámico ha buscado desde sus orígenes, establecer una “dominación global”.

Sin embargo, entre los grupos terroristas islámicos existe cierta variedad que es menester considerar, porque no todos, en estricto rigor, han manifestado tener pretensiones internacionales ni mucho menos globales, reflejando cierta diversidad que dependerá de los objetivos y de las realidades históricas y sociales de cada uno. Estos son los que Rodríguez (2012) llama grupos “locales o regionales”, dentro de los cuales es posible situar a los talibanes o el Clan de Haqqani, que atacan permanentemente blancos en territorios principalmente afganos, pero también pakistaníes; o Hezbollah y Hamás, que operan en sus mismos territorios –El Líbano y Palestina, respectivamente-, y atacando desde ahí al Estado de Israel. Estas acciones, que han implicado el cruce de frontera nacionales, les podría otorgar el carácter de “transnacional” según la teoría de Reinares (2005).<sup>32</sup>

De acuerdo con De la Corte y Jordán (2007), este tipo de terrorismo más “local o regional” tendría dos características fundamentales: en primer lugar, corresponde a aquellos grupos terroristas que emplean la yihad como un instrumento para islamizar a cierta sociedad o Estado; la mayoría de sus acciones las realizan dentro de sus propios países de origen,

---

<sup>32</sup> En este punto se podría producir una cierta tensión, porque lo que podría ser “internacional” para un occidental, no necesariamente es internacional para ellos. Cabe recordar que varios de estos grupos terroristas, como los talibanes, no reconocen la frontera entre Afganistán y Pakistán, por ejemplo.

aunque de todos modos existe la posibilidad de que los comentan en otros territorios vecinos o no tan lejanos (esto explicaría su condición de “regional”). En segundo lugar, lo practican aquellos grupos que promueven la liberación de ciertos territorios que, una vez logrado su cometido, buscan levantar las bases de un Estado inspirado en los preceptos islámicos (De la Corte y Jordán, 2007: 81). Estos grupos han tendido a atacar primero a connacionales, especialmente líderes religiosos o políticos, con el propósito de causar un efecto local importante o enviar un mensaje determinado; o bien atacar intereses occidentales, también con la finalidad de causar un impacto mediático, y de paso imponer su voluntad contra quienes consideran sus enemigos.<sup>33</sup>

Con el tiempo han surgido otros grupos, cuyos enfoques han superado los límites de lo local o lo regional, para alcanzar ribetes deliberadamente internacionales. Sus orígenes no se distinguen con nitidez, pero un punto de partida podría hallarse en las acciones del Frente Popular para la Liberación de Palestina, desde finales de la década de 1960, o del grupo Septiembre Negro, desde comienzos de la década siguiente, que salieron de sus respectivas regiones para atacar en latitudes más alejadas (Dershowitz, 2004: 51).<sup>34</sup> Los objetivos estratégicos de estos grupos eran locales y regionales –básicamente unir a los árabes y luchar contra el Estado de Israel-, pero sus acciones e impactos fueron cobrando, cada vez con más fuerza, dimensiones internacionales.

Sin embargo, el hecho que reconocen los especialistas como el más importante para rastrear los orígenes del terrorismo en sus dimensiones internacionales y globales fue la guerra afgano soviética, iniciada en 1979 y que se extendió por cerca de una década. Fue en el marco de ese conflicto cuando los yihadistas comenzaron a moverse con más rapidez, ante los llamados de ciertos grupos para que fueran hasta Afganistán, a luchar junto con sus hermanos musulmanes que, por entonces, estaban enfrentando la invasión soviética. Uno de cabecillas más importantes de estos movimientos, era Osama Bin Laden, quien posteriormente fundó, organizó y lideró el grupo Al Qaeda (“La Base”), conocido por sus

---

<sup>33</sup> Para ejemplificar lo primero, está el asesinato del primer ministro Rafik Hariri, en Líbano, durante el 2015. Y para lo segundo, el ataque de Hezbollah a las Fuerzas Provisionales de El Líbano durante el 2006.

<sup>34</sup> Un caso atribuido al primero son los secuestros de Dawson's Field, en septiembre de 1970; respecto al segundo, los secuestros a la delegación olímpica israelí en septiembre de 1972.

acciones en Estados Unidos durante septiembre del 2001, en España durante el 2004 e Inglaterra durante julio del 2005 (Fancher, 2022).

Musulmanes procedentes de distintas partes del mundo llegaban hasta la frontera afgano pakistaní para luchar contra los soviéticos. Ahí recibían adiestramiento paramilitar, aprendían a usar las armas de última generación que sus aliados internacionales les brindaban para derrotar a sus enemigos y se formaban en la fe, en las múltiples madrazas que habían construido (Roy, 1990). Todo esto, sumado al conocimiento que adquirirían del territorio, les permitió vencer a las fuerzas invasoras y expulsarlas del suelo afgano a comienzos de 1989. De este hecho en particular se desprenden algunas consecuencias que fueron vitales para comprender lo que se produjo después: en primer lugar, los miles de hombres que pelearon en Afganistán recibieron una preparación que los transformó en guerreros (*muyahidines*) que iban a estar dispuestos a combatir cualquier amenaza que pusiera en riesgo su fe, su cultura y a sus pueblos; en segundo lugar, la causa por la cual pelearon los conminó a no aceptar ninguna otra incursión extranjera en ese territorio y en los demás poblados por familias musulmanas; y en tercer lugar, el líder y grupo que resultó con mayor poder y prestigio a nivel internacional después de este conflicto fue Osama Bin Laden, dueño de un discurso anti-occidental y uno de los principales promotores de la yihad a nivel internacional (Grau y Gress, 2002).

Pero las ideas de Osama Bin Laden no eran aisladas, sino que eran parte de una tradición de pensamiento islámico que se remonta a las tesis de Sayyid Qutb, intelectual egipcio de la primera mitad del siglo XX y uno de los miembros más reconocidos de la organización Hermanos Musulmanes (García, 2016: 23). Influenciado por las ideas de Rashid Rida y Abdul Ala al-Maudui, entre otros intelectuales musulmanes, Qutb planteaba que el pensamiento islámico debía basarse en la tradición y no en los supuestos reformistas que habían comenzado en el siglo anterior, para luego democratizar al islam y hacerlo más accesible al común de las personas (García, 2016). De hecho, fue uno de los primeros “no religiosos” que interpretó el Corán y propuso algunas ideas que se sintetizan en los siguientes puntos que, con el tiempo, motivaron a los radicales islámicos de las generaciones posteriores (Bergen, 2011: 22).

La primera de sus tesis hacía referencia a la *Hakimiyya*, que se traduce al castellano como “soberanía”, y que, ante todo, proviene de Dios. Esto significaba que sólo él tiene derecho a legislar y que ningún hombre puede atentar contra la Sharia ni mucho menos amenazar o violentar la soberanía de un pueblo. Sin embargo, planteaba Qutb, era fundamental que los hombres desarrollaran una ética que los llevara siempre a respetar la ley; por eso hablaba de lo importante que era formar a las personas en lo intelectual y en lo espiritual. Toda esta ética, que era esencialmente divina, implicaba un comportamiento social comprometido con la lucha contra cualquier sistema o régimen que no respetara el principio de soberanía divina que regía sobre los individuos (Khatab, 2006). Y para defender esa ética, que aseguraría el orden social y el funcionamiento de la ley, era necesario combatir contra todas las amenazas existentes, para lo cual se requería la *yihad* como principal mecanismo de lucha. Qutb pensaba que a ese proyecto, estaban llamados hombres y mujeres, de todas las edades.

Cabe mencionar que todo lo contrario de la *Hakimiyya* es el *Tagut*, traducido al castellano como “tiranía” que ejercen los hombres que le usurpan el poder a Dios, para emplearlo en beneficio propio (Toth, 2013: 140). Qutb interpretaba la tiranía no sólo como el poder despótico que una sola persona podía ejercer contra su pueblo, sino también como el autoritarismo que una potencia o un sistema no musulmán podía ejercer contra el mundo entero<sup>35</sup>, afectando directamente a los miembros de su religión. Él pensaba que el liberalismo, la democracia y el comunismo, por ejemplo, eran las máximas expresiones de esta tiranía ideológica que afectaba, ante todo, a las sociedades islámicas.

La segunda tesis tiene que ver con lo que se conoce como *Yahiliyya*, es decir, la “ignorancia”. Él pensaba que durante el siglo XX se estaba viviendo un período muy complejo en términos intelectuales, morales y espirituales, realidad que afectaba por igual a las dos sociedades que reconocía el islam: por una parte, la musulmana, y por otra, la *yahili*,

---

<sup>35</sup> Después del intento de asesinato de Nasser en 1952, Qutb fue capturado y encarcelado. En cautiverio, escribió “Hitos en el camino”, obra en la cual llamaba derechamente a derrocar por medio de la *yihad* a todos los gobiernos que no cumplieran con los mandatos de Dios, que estuvieran en manos de musulmanes “impíos” o que gobernaran a sus pueblos con tiranía.

que correspondía a los países no musulmanes (Zaki, 2010). El problema, según este pensador, era que esta última se caracterizaba por su desgobierno, por su falta de creencia y por la ignorancia respecto a la voluntad de Dios, cuestiones que repercutían directamente en sus principios, legislaciones y costumbres, que eran esencialmente inmorales. Todo lo contrario sucedía con la sociedad musulmana que, al hacer la voluntad de Dios, tenía una organización social más cercana a la perfección moral (Zaki, 2010: 62). La única manera efectiva que él veía para superar esa ignorancia, era la enseñanza del Corán y la aplicación de la Sharia; y quien no quisiera aceptarlo, era considerado un *yahili*, es decir, un infiel.

La tercera tesis dice relación con el *Takfir*, que deriva directamente de la palabra *kafir*, que al castellano se traduce como “infel”. Los grupos radicales la emplean para referirse, principalmente, a aquellos musulmanes que consideran traidores de su fe, especialmente los que han decidido radicarse en países occidentales. Muchas veces, esa sola condición los resigna al castigo capital (Pérez, 2013). Qutb reinterpretó la “anatemización” contenida en las obras de Al-Maududi, y que los sunitas habían desechado porque correspondía a la tradición *jariyí*, y la posicionó en el centro de sus planteamientos. Esta tesis, que es aplicada por los grupos radicales, postula que todos esos musulmanes que se alejan de la fe, o que han manifestado o experimentado alguna variación en ésta, deben ser expulsados por apostasía, y considerados *kuffar*, es decir, infieles, que deben ser combatidos por medio de la *yihad*, y con todo el ímpetu posible, puesto que es una obligación de todo fiel comprometido con su religión (Calvert, 2009).

Para Qutb, la élite jugaba un papel fundamental en todos estos procesos. Sería ella la encargada de establecer deliberadamente si se aplican o no los preceptos islámicos en las sociedades donde operan. Su posición en la sociedad estaría dada porque serían ellos los “verdaderos musulmanes”, los responsables de organizar la sociedad, de superar la ignorancia en la que viven las personas y de planificar la *yihad* contra esas tiranías que mantienen a las personas en la ignorancia. Y en caso de no alcanzar estos objetivos, Qutb establece la legitimidad de la *hichra* (Lane y Redissi, 2018), que se traduce como auto-exilio, el cual permitía que los creyentes se retiraran de los ambientes hostiles donde predominara la ignorancia y sobre todo la impiedad, generadas por el mundo occidental, principal

promotor del materialismo, del ateísmo y del individualismo propios de la modernidad (Calvert, 2009: 20).

Los planteamientos de Qutb sirvieron de sustento para pensar y proponer un orden islámico internacional, que liberaría al mundo entero de la opresión, la injusticia y el materialismo que se estaba produciendo Occidente, a mediados del siglo XX. Sus interpretaciones y sensibilidades encontraron un terreno fértil en varios grupos islámicos radicales que veían la necesidad de ordenar el mundo, bajo los cánones de su fe. Algunos de estos primeros grupos, que se inspiraron en sus tesis, fueron Takfir wal-Hichra y Al-Gama'a al-Islamiyya, que durante los setentas iniciaron una guerra sin cuartel contra el Estado egipcio bajo la consigna de la *yihad* (Shay, 2017). Con el tiempo, se irían sumando otros que veían factible el uso de la violencia con fines políticos y religiosos.

Qutb pensaba que la *yihad* debe entenderse, ante todo, como una lucha del hombre contra el pecado, por eso él mismo planteaba que no se puede reducir a un concepto estrictamente militar o violento. La *yihad* más bien era una lucha que se hace en nombre de Dios, así que es legítima por su propia naturaleza, puesto que busca la salvación de todas las personas. De acuerdo con los planteamientos de Qutb, la guerra como tal sería algo secundario, ya que la verdadera lucha que deben llevar a cabo los musulmanes apunta a una paz verdadera, no a un período de calma que, a la larga, siempre será endeble si no se impone el sistema islámico y la *Sharia* como ley imperante. Solo de esta manera reinaría el orden, la paz y la armonía social. Y cuando esa condición no se alcanzara por medio de mecanismos no violentos, la opción que quedaba es la guerra abierta contra los enemigos de la fe.

Qutb perteneció a esa corriente de fundamentalistas islámicos que sostuvo que las bases de la *yihad* están en el Corán, así que su trascendencia era incuestionable. De hecho, él mismo enfatizaba en sus obras que es el mismo libro sagrado el que llama a la “guerra santa”, específicamente la novena sura, en las aleyas, 29, 30 y 31.5, contra todas las personas que, “habiendo recibido la Escritura, no creen en Dios ni en su último día, ni prohíben lo que Dios y Su Enviado han prohibido, ni practican la religión verdadera, hasta que, humillados, paguen el tributo directamente” (aleyas 30). En la línea de esta interpretación, Qutb recoge los

planteamientos coránicos y pone de relieve la idea de que la *Yihad* debe ser dirigida contra judíos y cristianos por su “desviación”. La contienda contra estos últimos es una opción que nunca desaparece, sin importar el lugar donde se encuentren, puesto que la *yihad* tiene un alcance ilimitado (Logan, 2022: 37).

Esta aspiración de fortalecer la fe musulmana que Qutb y otros teóricos desarrollaron en la década de los 1960s y 1970s reapareció con vigor en los primeros años del siglo XXI, primero con Al Qaeda y luego con Estado Islámico, grupos que abiertamente han declarado su odio hacia el mundo occidental y su necesidad de volver a las raíces del islam. Algunas de las tesis que Qutb que han inspirado a estas asociaciones son la instauración de la autoridad de Dios en la tierra –sin distinciones geográficas-, la instalación de las leyes divinas en cada uno de los territorios controlados y la supresión de todos los sistemas sociales, políticos y económicos occidentales, considerados por ellos como “satánicos” o “infieles”. El mismo Qutb (1981: 110) lo sentenciaba de manera categórica: “cualquier sistema que se establezca en el mundo debe ser bajo la autoridad de Dios, con leyes que sólo procedan de Él (...)”. Y para lograr todo esto, la *yihad* cumplía un papel primordial: “dado que el objetivo del mensaje del islam es una declaración decisiva sobre la libertad humana, no sólo desde un plano filosófico, sino también de las condiciones de vida, debe emplearse la *Yihad*” (Qutb, 1981: 111).

También en base a las tesis de Qutb, los grupos radicales proponen la necesidad de fortalecer la islamización de los países originariamente musulmanes, a objeto de que estos vuelvan a la “auténtica doctrina” (Rodríguez, 2012), rechazando todo elemento foráneo, más aún si es occidental. La idea era mantener la tradición religiosa y evitar que las corrientes occidentales se instalaran en dichas naciones. Por eso han criticado y atacado a gobiernos aliados de potencias occidentales, a miembros de organizaciones provenientes de occidente y a toda doctrina, religión o filosofía de origen occidental. Sin importar donde fuera, este proceso requería derrocar gobiernos, tomar el control político y social, e instalar las estructuras de poder que permitieran alcanzar los objetivos preconcebidos. Una vez consolidado el islam en territorios acotados, la idea era expandirse hacia otras latitudes.

Los discursos contrarios a la cultura occidental que han proferido estos grupos han encontrado un terreno fértil en países medio orientales, pero también en comunidades musulmanas asentadas en países occidentales, donde las personas se han negado a la asimilación y han decidido resistir desde adentro (Howie y Campbell, 2017: 10). Ha sido dentro de estas comunidades en las cuales han surgido jóvenes que posteriormente han fungido como yihadistas que han atacado dentro de sus propios países de nacimiento o adopción, como el caso de Omar Mir Seddique Mateen, quien durante el 2016 asesinó a decenas de personas en una discoteca en Orlando, Estados Unidos. Sobre este punto, que sería vital para comprender cómo el terrorismo islámico ha ido adquiriendo dimensiones cada vez más globales en los últimos años, Rodríguez (2012: 82) afirma lo siguiente:

El terrorista, entonces, siente que le ha fallado a su país y a sus connacionales, pues no está allí para sufrir con ellos aquello que denominan invasión occidental, por lo que desarrolla el odio hacia el país de acogida, al que ve como culpable de eso que él mismo denomina traición. Este sentimiento está alentado por discursos de animadversión hacia occidente y principalmente está ocurriendo en las mezquitas de los países europeos, lo cual hace que la amenaza adquiera connotaciones globales. La mayoría de los jóvenes radicales islamistas ha abrazado el terrorismo en países occidentales.

Las perspectivas internacionales y globales que ciertos grupos como Al Qaeda y Estado Islámico han cultivado durante las dos últimas décadas, son inseparables a su objetivo fundamental, que es fortalecer y expandir la fe musulmana más allá de sus lugares de procedencia. Es posible afirmar que ese afán religioso es el que explica por qué han abandonado sus regiones de origen para moverse hacia otras latitudes, y así atacar indiscriminadamente a países alejados y distintos en múltiples sentidos, realidad que ha generado un terror permanente en la comunidad internacional, que ha visto que su presencia se ha hecho sentir en todos los continentes del mundo, sin excepción. El interés por manifestar sus fuerzas los ha llevado a arremeter contra lugares emblemáticos, turísticos y concurridos donde saben que encontrarán una cobertura mediática que contribuirá a sus propósitos. De esta forma demostrarán su poder y develarán la vulnerabilidad de los países que atacan, y de paso, sembrar la incertidumbre en el escenario internacional.

Si en algo han coincidido los especialistas, es que el terrorismo islámico es la amenaza más importante del mundo en los tiempos de la Postguerra Fría, donde el riesgo recaía en las

tensiones nucleares (Rodríguez, 2012; Marlowe, 2015; Vuskane, 2019). Todo comenzó con los ataques del 11 de septiembre del 2001. Los atentados contra el World Trade Center y el Pentágono no sólo evidenciaron el daño que un grupo terrorista como Al Qaeda podía generarle a una potencia mundial como Estados Unidos, sino también puso de manifiesto las vulnerabilidades de este último. Si un país poderoso como Estados Unidos era atacado de esta manera, con las consecuencias humanas, materiales, políticas, económicas e internacionales, el resto de la Sociedad Internacional se cuestionaba la factibilidad de que esto mismo pudiera ocurrir en otros países. A partir de entonces, se entendió que ninguna nación del mundo estaba libre de esta amenaza.

La diversidad de grupos terroristas islámicos sigue activa en varias regiones del mundo. Tanto los “locales” y “regionales” como los “internacionales” y “globales” siguen siendo una amenaza latente contra la sociedad internacional. La presencia de grupos como los talibanes, Hamás, Hezbollah, por mencionar algunos de los primeros, u otros como Al Qaeda y Estado Islámico, en el caso de los segundos, ha sido una realidad en las últimas décadas. En el caso de estos últimos, sus acciones han ido disminuyendo en el mundo, aunque de todos modos, las pequeñas células que todavía siguen vigentes, continúan sosteniendo que su principal fundamento no ha sido otro que imponer la voluntad de Dios en la tierra y destruir las bases del mundo occidental. Así que más allá de las diferencias que puedan tener estos grupos, lo cierto es que tienen en común el propósito de alcanzar esa meta y cumplir con los preceptos de su religión en todos los territorios donde operan o tienen intereses, condición que los ha impulsado a desplegarse incluso hacia otras latitudes.

#### iv) Antiterrorismo y contraterrorismo

Tomando en cuenta la hipótesis de este trabajo, es menester distinguir el antiterrorismo del contraterrorismo, términos que de ningún modo se contraponen, aunque sean elementos totalmente diferentes. Por una parte, tal como lo plantea Sheehan (2007: 6), el antiterrorismo tiene un carácter fundamentalmente preventivo y disuasivo. Contempla la promoción de leyes que impidan el surgimiento de ideas y movimientos radicales que vean

en la violencia un mecanismo necesario para implementar sus designios; el desarrollo de unidades especializadas, particularmente la organización de inteligencias nacionales. En líneas diferentes, Marcos (2014: 11) agrega otras variables igualmente importantes, aunque apunta a lo mismo que Sheehan: lo definió como “la práctica del análisis político, social, psicológico y penal para predecir dónde un ataque es posible y utilizar esto para aplicar medidas que prevengan la posibilidad de este ataque terrorista”. En el fondo, Marcos (2014) postula que el antiterrorismo es un “esfuerzo” para disminuir y obstaculizar las posibilidades de que haya ataques, “haciendo que el objetivo esté más protegido”.

En otra vereda, el contraterrorismo tiene que ver con las tácticas que se adoptan una vez que los terroristas dejan sentir su fuerza; es el dispositivo que utilizan los Estados para investigar, perseguir y neutralizar a los grupos terroristas por medio de la fuerza legítima, dispensada por las normas y leyes vigentes de cada país. En esta misma línea, Marcos (2014: 11) señala que “el contraterrorismo es definido como las prácticas, tácticas, técnicas y estrategias que gobiernos, militares, departamentos de policía y corporaciones adoptan como respuesta a una amenaza terrorista y/o actos, reales e imputados”. El carácter legal del contraterrorismo -como también del antiterrorismo- lo distancia de cualquier intento o pretensión de situarlo en el marco de la ilegalidad, como lo suponen algunos especialistas.<sup>36</sup> Por eso en esta investigación se relaciona a la fuerza y no a la violencia.

En consecuencia, tal como lo plantea Rivas (2013), “no es lo mismo antiterrorismo que contraterrorismo”. Si el primero corresponde a las “medidas de defensa que un Estado lleva a cabo frente a posibles ataques terroristas, y se aplica en el espacio geográfico en que están los principales intereses que el Estado desea proteger”, el segundo tiene otro propósito, totalmente diferente. El contraterrorismo, argumenta el autor, “no es sólo defensivo, sino también ofensivo”, con “vocación de anticiparse a la amenaza terrorista y por eso es proactivo”. Rivas, respecto a este mecanismo, ofrece un punto que no puede ser aplicado por todos los Estados, precisamente porque no todos tienen las mismas capacidades ni recursos: “no espera el ataque terrorista, sino que busca al terrorista allá en donde se encuentre y aplica

---

<sup>36</sup> Especialistas como Ignatieff (2004: 7) proponen que, “para derrotar el terror se requiere violencia, y en muchas ocasiones también se puede requerir también coacción, engaño, secreto y violación de derechos.”

tanto la clásica presión diplomática a Estados sospechosos de connivencia con grupos terroristas”, como además “el ataque militar contundente, si se considera necesario”.

Más adelante, Rivas (2013) sostiene que el contraterrorismo es, “en principio, más amplio que el antiterrorismo”. Sin embargo, en esta investigación se postula todo lo contrario: que el antiterrorismo es más amplio que el contraterrorismo, porque lo que involucra lo primero no sólo son elementos legales que, a fin de cuentas, son lo fundamental en el plano institucional, sino también elementos políticos, mientras que lo segundo se remite exclusivamente a los mecanismos de seguridad, es decir, al trabajo que hacen los cuerpos policiales y armados de cada país, que por cierto, se fundamentan en el primer grupo. Si bien Rivas (2013) reconoce la diferencia entre ambos conceptos, lo cierto es que decide emplear el término “antiterrorista” para englobar a los dos, argumentando que sólo éste es reconocido por la RAE y por el común de las personas. Ambas explicaciones son plausibles, pero esta investigación optará por el camino de la separación. En primer lugar, porque la lucha contra el terrorismo debe tener definiciones claras, teniendo en cuenta que es un problema dinámico, diverso y multifactorial. Y, en segundo lugar, porque ambas dimensiones atacan ese problema de una forma diferente: la primera previniendo y la segunda conteniendo, aunque ambas tienen en común la disuasión.

En inglés, el término “counter-terrorism” engloba ambas acepciones que, en castellano, tienen diferencias sustanciales. En este trabajo de investigación, el antiterrorismo tendrá dos orientaciones: por una parte, las leyes antiterroristas de los casos estudiados; cada una con sus salvedades, estas normas permiten comprender cómo están configurados los sistemas antiterroristas en los tres casos de estudio, reflejando perfectamente cómo se concibe la prevención de los delitos terroristas; por otra parte, las políticas públicas con carácter antiterrorista, particularmente los servicios de inteligencia, que si bien pueden situarse en los marcos contraterroristas, lo cierto es que su papel fundamental está en detectar la amenaza antes de que se produzcan, aunque una vez producidos siguen jugando un papel fundamental. También se espera analizar otras políticas, asociadas al control de armas de destrucción masiva, ciber-terrorismo y lavado de activos. Y en materias contraterroristas, ver cómo están

articulados los principales instrumentos que los países destinan para estas labores, como lo son las policías y las Fuerzas Armadas.

#### v) Crimen organizado

Siguiendo el argumento de la tesis, que reza que los países analizados en esta investigación se han centrado más en el crimen organizado que en el terrorismo en general, y el islámico en particular, se hace imperioso entregar una definición conceptual de aquella amenaza que, durante los últimos años, ha afectado la seguridad de la mayoría de los países de la región, como lo es la criminalidad organizada (Focás y Marroquín, 2020). En esta línea, Sampó y Alda (2019: 21) plantean lo siguiente: “la importancia del crimen organizado en América Latina ha venido creciendo en los últimos años, vinculada especialmente a dos factores”. Por una parte, al “incremento de la violencia, especialmente en zonas urbanas”, y por otra, “la utilización de la corrupción, que funciona como facilitador para las distintas manifestaciones del crimen organizado”. Si bien el crimen organizado no es el objeto de estudio de esta investigación, es fundamental entregar algunas características de este fenómeno, precisamente, para distinguirlo o diferenciarlo del fenómeno terrorista.

A pesar de las diferencias que existen entre el terrorismo y el crimen organizado, es posible determinar, que la realidad demuestra la existencia de bandas criminales que recurren al terrorismo como un medio para cumplir sus fines específicos.<sup>37</sup> Por tanto, sin ser terroristas en sentido estricto, sí pueden utilizar mecanismos de violencia para alcanzar sus metas. Esto hace suponer que una cosa es el terrorismo y otra son los actos terroristas, y cuya diferencia radica en que estos últimos deben ser considerados “métodos de conducción de hostilidades en manos de combatientes” con ciertas finalidades que no necesariamente son políticas o ideológicas. En ese sentido, la diferencia entre el terrorismo como fenómeno político y los actos terroristas como tal, radica en estos últimos son acciones de violencia que no necesariamente están motivadas por razones políticas (Swinnen, 2018: 59).

---

<sup>37</sup> Solo el 2015, cerca del 60% de las resoluciones elaboradas por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas se realizaron a propósito del crimen organizado, y la violencia y posterior terror que estaban produciendo al interior de sus respectivos países (Swinnen, 2018: 59).

Citando a otros autores previos, Sampó y Alda Mejías (2019: 21) consideran el crimen organizado como una manera de cometer actos delictivos, en la que confluyen el nivel de planificación y la intervención conjunta y sistematizada de varias personas a la vez. Las autoras reconocen la existencia de “múltiples formas” de criminalidad organizada, entre las cuales el narcotráfico “actúa como potenciador en América Latina”. En otra obra, Sampó (2017: 29) identifica cinco manifestaciones de este *modus vivendi* criminal: “tráfico y trata de personas, tráfico de armas pequeñas y livianas, lavado de activos, tráfico de recursos naturales y contrabando de mercancías”, muchas de las cuales son falsificadas.<sup>38</sup> Es cierto, muchas de estas formas de criminalidad organizada se han vinculado al terrorismo propiamente tal,<sup>39</sup> sobre todo por los recursos que pueden proveer (Mullins y Wither, 2016: 65 y ss.), pero lo cierto es que hay un desierto de diferencias entre ambos fenómenos que merecen relieve. Se pueden mencionar varios aspectos que demuestran esa oposición. A continuación, se presentarán tres de las más sustanciales.

La primera dice relación con la violencia. Mientras el terrorismo no se concibe sin vehemencia, sin destrucción, “la violencia no siempre responde a la existencia del crimen organizado” (Sampó y Alda, 2019: 21). De hecho, es posible sostener que el crimen organizado puede funcionar sin violencia, porque sus delitos se expresan de otras maneras. Si en América Latina el crimen organizado ha empleado la violencia, eso se ha debido por el control de territorios y rutas por donde se mueve el negocio ilícito (Williams, 2012). Un caso histórico emblemático en este sentido es el cartel construido por Miguel Ángel Félix Gallardo

---

<sup>38</sup> Según Naciones Unidas, se entiende por grupo de crimen organizado a aquel “grupo estructurado de tres o más personas que existe durante cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención de Palermo de la ONU (2004) con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

<sup>39</sup> La relación entre crimen organizado y terrorismo es posible encontrarla incluso en las normativas nacionales. La Ley General contra la Delincuencia Organizada de México establece que esta forma delictiva es aquella que ejecutan tres o más personas, que se organizan de hecho para realizar, permanente o reiteradamente, conductas que por sí solas o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer los siguientes delitos, entre los cuales se destacan: terrorismo, delitos contra la salud, delitos en materia de hidrocarburos, falsificación o alteración de la moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio o tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, corrupción de menores, pornografía de menores, turismo sexual de menores, lenocinio de menores, asalto, tráfico de menores, robo de vehículos, trata de personas y secuestro (Romero, Loza y Machorro, 2013: 4).

en México durante los ochenta. Mientras los narcotraficantes no competían por los mercados, reinaba una paz que se prolongó hasta que ese pacto no fue respetado (Osorno, 2011). En el terrorismo sucede todo lo contrario. No es posible hablar de terrorismo sin violencia (Mullins y Wither, 2016: 66), de acuerdo con lo postulado en el acápite anterior. Por tanto, en este plano, es posible apreciar la primera y más importante diferencia entre ambos fenómenos ilícitos.

La segunda tiene que ver con el papel que juega el Estado en estos procesos. Tal como se ha mencionado antes, el terrorismo busca destruir al Estado y a la sociedad, mientras que el crimen organizado no sólo puede funcionar con la presencia estatal, sino también, de alguna manera u otra, se vale de la institucionalidad estatal para funcionar (de modo contrario, la corrupción no tendría sentido). Pero más allá de estas precisiones, que son importantes para comprender al crimen organizado, lo cierto es que estos grupos se mueven en esferas diferentes y opuestas a los Estados; lo debilitan por medio de sus negocios ilícitos y por la corrupción misma; afectan a la sociedad con productos que dañan a la economía y a la salud pública; la tensión aparece cuando se comprueba que el crimen organizado no busca el cataclismo del Estado ni de la sociedad; solo busca que el primero no se interponga en sus actividades ilícitas y que la segunda consuma los bienes y servicios que ellos ofertan. Las bandas criminales solo pretenden alcanzar el monopolio de un rubro delictual, al que a veces fortalecen por medio del poder coercitivo y la información, con el único afán de transformarse en el grupo dominante, sin devastar al Estado y sus facultades. Los grupos que han empleado la violencia, lo han hecho por razones puntuales (García y Alda, 2021).

La tercera y última de estas diferencias radica en las razones que explican la existencia de cada uno de estos fenómenos. La naturaleza del terrorismo es esencialmente política, mientras que la esencia del crimen organizado es económica.<sup>40</sup> Realuyo (2019: 65) lo explica de forma clara y precisa: “las organizaciones criminales transnacionales están motivadas para maximizar sus ganancias. Explotan las cadenas de suministro globales en los dominios terrestre, aéreo, marítimo y cibernético para mover bienes, personas, servicios, dinero y

---

<sup>40</sup> Autores como Prokic (2017) sitúan la variable política como un elemento común entre el terrorismo y el crimen organizado.

datos”. Esta diferencia es sustancial, al menos, en dos sentidos: por una parte, el terrorismo no se mueve en función de la oferta y la demanda, porque sus motivaciones son más profundas (ideológicas o religiosas, según el caso), a pesar de que necesita recursos económicos para poder operar, y eso es lógico; pero por otra, las personas que integran los grupos terroristas lo hacen por convicciones y no por dinero, el cual pasa a ser un medio y no un fin, como sucede en el caso de los criminales organizados.

Hace unos años, Naím (2006: 332) expuso las consecuencias del crimen organizado en la sociedad, principalmente latinoamericana, puntualizando que estas formas de criminalidad dan “impulsos a quienes rechazan el buen gobierno y las normas sociales”, “proporcionan un abrigo económico a rebeldes, ladrones y terroristas”, “estimulan la corrupción, perjudica al desarrollo económico, y hace más vulnerables a quienes obedecen las leyes y dependen de ellas para su protección”. A pesar del tiempo transcurrido, es posible sostener que el crimen organizado, por tanto, ha seguido por la misma senda, debilitando las instituciones donde opera, afectando agresivamente las normas básicas de la convivencia; ofreciendo el soporte económico para adquirir los medios armados que incrementan la violencia dentro de una sociedad; y contaminando el comercio y las finanzas de una nación con todos sus negocios ilícitos. De esa manera ha afectado al Estado y a la sociedad que éste protege, pero de una manera muy distinta al terrorismo, cuya única finalidad y razón de ser es la destrucción de la soberanía nacional y todo lo que ésta contempla.

Tener en cuenta estas singulares diferencias permite comprender, por una parte, que el terrorismo y el crimen organizado son fenómenos completamente distintos, tanto en su naturaleza, como en sus formas de proceder; y por otra, que al ser disímiles en lo fundamental, requieren ser identificados, gestionados y abordados de una manera diferente. Autores como Prokic (2017: 88) han propuesto ciertos puntos en común entre ambos, pero lo cierto es que estos son mínimos y poco relevantes si se comparan con sus diferencias más sustanciales. En consecuencia, los mecanismos para prevenir y contener el avance del crimen organizado no pueden ser los mismos que se empleen contra el terrorismo. Un Estado que no reconoce las especificidades de estas amenazas, aplicará medidas políticas que no sólo serán infecundas, sino que además correrán el riesgo de producir efectos adversos que podrían

derivar en una situación aún más compleja (Prokic, 2017: 89). Ejemplo de esto son los gobiernos que han combatido el crimen organizado con lógicas antiterroristas; los resultados que han obtenido, en vez de mejorar, han sido más negativos de cuando comenzaron (Rosen y Zepeda, 2015).

No obstante, y considerando que el terrorismo también se vale de acciones criminales, ya sea para conseguir recursos o bien generar alianzas estratégicas con organizaciones que se dedican a la criminalidad, es necesario poner de relieve la “hipótesis de convergencia”, la cual permite comprender las amenazas actuales que superaron en parte la tradicional conflictividad entre estados, propia de la Guerra Fría. Específicamente, este postulado hace referencia a las modalidades en las que actores criminales o delictivos unen esfuerzos para el logro de sus objetivos al interior del escenario de la globalización, como un terreno fértil donde realizar sus acciones. Pone atención a las formas en las cuales amenazas como el terrorismo, el narcotráfico y sus agentes se entremezclan, generando una red de vinculaciones que los lleva a producir tensiones y presiones sobre las sociedades nacionales e internacionales, junto con sus respectivas instituciones (Cardona, Camargo y Correa, 2018).

Un elemento distintivo de las organizaciones criminales o delictivas en los tiempos de la globalización, es el “desvío” de mecanismos legales para el cumplimiento de sus objetivos. Es en espacios legítimos donde convergen, se vinculan, establecen y materializan sus objetivos. A diferencia de los grupos terroristas, que generalmente han optado por la clandestinidad, los criminales organizados circulan por la realidad, usufructuando de las distintas aristas del sistema. Al respecto, Cardona, Camargo y Correa (2018: 646) precisan sobre la noción de “desvío”:

Describe las redes trasfronterizas que producen, mueven y consumen cosas tan variadas como narcóticos y animales exóticos, antigüedades y bienes falsificados, dinero sucio y desechos tóxicos, así como seres humanos en búsqueda de trabajo sin documentos o actividades sexuales [...] describe la forma como empresarios usan la infraestructura técnica de la globalización para explotar brechas y diferencias en regulaciones y el cumplimiento de la ley de mercados de bienes y servicios repugnantes.

De acuerdo con la “hipótesis de la convergencia”, el “desvío” o empleo criminal o delictivo de los medios ofrecidos por la globalización permite específicamente que las redes

locales y transnacionales construidas por un actor determinado, terminen siendo provechosas para otros, al posibilitar la conexión entre sus principios (ideología) y sus mecanismos particulares de acción. Un ejemplo de lo referido lo constituyen las diferentes modalidades de tráfico (drogas, armas, explosivos, migrantes), que pueden relacionar a amenazas como el terrorismo y el narcotráfico (Kenney, 2010; Shanty, 2011).

Un ejercicio de vinculación de la “hipótesis de la convergencia” (Makarenko, 2004) al nexo entre terrorismo y crimen organizado lo encontramos en el análisis sobre Estado Islámico de Realuyo (2017). Según los planteamientos de la autora, la convergencia ocurre a través de la operación en red llevada a cabo por Estado Islámico con el objetivo de diversificar sus modos de control territorial y sostenimiento económico. Específicamente, esta organización terrorista, a partir del contacto y conocimiento inicial con actores políticos y criminales y desde el reclutamiento de contingentes de combate, incurre en enlaces con variadas actividades de crimen organizado entre las que destacan el robo a bancos, la venta de petróleo, trata de personas (esclavitud de mujeres y niños) y la extorsión territorial. La magnitud de los enlaces es tal que permite a Estado Islámico obtener ingresos valorados en aproximadamente 2.3 billones de dólares en el año 2015 (Realuyo, 2017).

Un indicador particular de convergencia entre terrorismo y crimen organizado, en efecto, puede detectarse en el aprovechamiento, por parte de organizaciones terroristas, de rutas migratorias y rutas utilizadas por las mismas bandas criminales, por donde circulan sus bienes ilícitos y personas. Este tipo de movimientos y enlaces son capaces intensificarse, de fortalecerse, desde el escenario globalizado en el cual operan y aquello ha impulsado que potencias como Estados Unidos, hacia 2017, realicen trabajos conjuntos con México y con otros países latinoamericanos en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), con el propósito de lograr la detección de operaciones y personas ligadas a organizaciones terroristas. En suma, se busca limitar la capacidad de las redes ilícitas para “aprovechar” el mundo globalizado y sus sectores privado, público y civil (Realuyo, 2017).

Si el terrorismo en general o el terrorismo islámico en particular no figuran dentro de las preocupaciones más urgentes de los Estados latinoamericanos, es porque la realidad los

ha llevado a concentrarse en los problemas a la seguridad más inmediatos, como el crimen organizado, cuyo crecimiento ha sido exponencial durante las últimas décadas (Uribe, 2021; Albarracín, 2023: 4). A pesar de las convergencias que se han producido entre ambos fenómenos criminales, las diferencias entre ellos son importantes, así que confundirlos, equipararlos y emplear mecanismos que intenten identificarlos, controlarlos y gestionarlos de igual manera o en un mismo nivel, posiblemente genere efectos sociales, políticos e institucionales completamente adversos. Generar las distancias y cercanías entre terroristas y criminales organizados, es fundamental para avanzar en esta investigación.

### c) Metodología.

El método empleado en esta investigación será el estudio de casos múltiples (Gerring, 2007; Yin, 2018): en primer lugar, porque permite identificar los mismos fenómenos en dos o más realidades diferentes, que requieren un análisis separado, al ser diferentes en su composición (en este caso el antiterrorismo y contraterrorismo en tres países distintos de América Latina); en segundo lugar, porque favorece una mayor comprensión de cada uno de los casos, al estar observados desde varias perspectivas; esta labor se hace necesaria al momento de penetrar problemas tan complejos como el terrorismo, el antiterrorismo y el contraterrorismo que, en esta investigación, serán analizados desde un punto de vista legal, político, institucional, policial y militar; y en tercer lugar, porque la exploración realizada y el conocimiento adquirido sobre cada caso –diferentes entre sí-, abren la puerta a nuevas ideas que podrían derivar en otros temas de investigación; a mediano o largo plazo, esto permite conocer mejor esos mismos fenómenos y realidades (Chetty, 1996; Coller, 2005). Todo esto se complementa con las siguientes actividades:

- Para tener una visión sobre cómo ha sido tratado políticamente el tema del terrorismo en la región, se analizarán los distintos tratados suscritos por las naciones latinoamericanas en estas materias, como por ejemplo el *Plan general de cooperación y coordinación recíproca para la seguridad regional entre los Estados partes del MERCOSUR*, o bien, los documentos producidos por instituciones como el *Comité*

*Interamericano contra el terrorismo (CICTE) de la Organización de Estados Americanos y la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC). Esta primera aproximación permitirá tener un panorama general tanto del antiterrorismo como del contraterrorismo en América Latina. Una vez comprendido este escenario, será posible vislumbrar mejor las singularidades de Argentina, Brasil y México.*

- La segunda etapa pretende analizar y contrastar las leyes y políticas antiterroristas desarrolladas en los casos contemplados para esta investigación. En este sentido, las fuentes a consultar son: la *Ley antiterrorista (26.734)*, promulgada en Argentina el año 2011; la *Ley N° 13.260*, decretada por el gobierno de Dilma Rousseff en marzo del 2016, ante el advenimiento de los Juegos Olímpicos; y finalmente, la aprobación de reformas a las disposiciones del *Código Penal Federal*, del *Código federal de procedimientos penales*, de la *Ley federal contra la delincuencia organizada*”, del *Código fiscal de la federación* y de la *Ley federal contra la extinción de Dominio* del año 2014, todas estas correspondientes al caso mexicano. Además, se estudiarán otras leyes y normas relativas a la inteligencia, a la ciberseguridad y al control de armas de destrucción masiva. En el caso argentino se hace indispensable estudiar la *Ley 25.520*, en el brasilero la 9.983 y para el mexicano la *Ley de Seguridad Nacional*. Estas y otras leyes permitirán conocer cómo operan los sistemas de antiterrorismo en cada uno de estos países e identificar sus enfoques, perspectivas y objetivos, porque no en todas las realidades se han concebido sus instituciones de seguridad de la misma forma para enfrentar este fenómeno.
- En la tercera etapa se estudiarán los aparatos contraterroristas de estos tres países. En esta labor será necesario analizar la organización y la preparación de las unidades policiales y militares expertas en estas materias. Se han realizado entrevistas abiertas a miembros de las unidades especializadas de Argentina, Brasil y México, con el propósito de conocer sus formaciones, entrenamientos y capacidades de respuesta. Los contactos que han apoyado este trabajo son oficiales y suboficiales de la *Policía de la Provincia de Buenos Aires* y de la *Policía Federal Argentina*; de la *Policía*

*Militar de Río Grande del Sur*, de la *Policía Federal* y de la *Policía Militar Brasileira*; y del *Ejercito Mexicano*, de la *Armada Mexicana* y de la *Policía Federal de México*, entre otras instituciones. Dada la sensibilidad del tema, y las implicancias que podría tener con la Seguridad Nacional de cada uno de estos países, se le ha ofrecido a los entrevistados no revelar sus nombres si es que así lo desean. Algunos de ellos han solicitado esto, mientras que otros han decidido publicar su identidad.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> En el Capítulo IV también contiene entrevistas, esta vez a algunos profesionales que han desempeñado funciones en los cuerpos de inteligencia. Al igual que en esta etapa, los funcionarios y ex funcionarios han solicitado mantener en reserva sus identidades.

## CAPÍTULO II

### LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DEL TERRORISMO GLOBAL: LEYES, POLÍTICAS Y FUERZAS ARMADAS Y SEGURIDAD

A continuación, se presentará un panorama latinoamericano de la seguridad, concentrándose, fundamentalmente, en las tres áreas de estudio contempladas en esta investigación. En primer lugar, se describirá el marco histórico y político en el que han surgido las principales leyes y normativas antiterroristas latinoamericanas, desde el 2001 en adelante. En segundo lugar, se abordarán las políticas que se han configurado para prevenir y combatir al terrorismo, pero con énfasis en América Latina. Finalmente, se ofrecerá un esquema sobre las lógicas e instrumentos contraterroristas existentes en este lado del continente americano. Exponer estos temas permitirá no sólo introducir los capítulos que vienen a continuación, sino también entregar una aproximación al contexto en el que Argentina, Brasil y México han ido levantando sus sistemas antiterroristas y contraterroristas, los cuales, a su vez, han estado en la línea de la seguridad estadounidense.

*Gross modo*, existen dos vertientes que han abordado el tema de la seguridad en perspectiva latinoamericana: están aquellos que la relacionan con la política internacional de Estados Unidos (Rodríguez, 2017; Montaner, 2021); y aquellos que han puesto el énfasis en el combate del crimen organizado, particularmente del narcotráfico (Sampó y Troncoso, 2017; Troncoso, 2017; Sampó y Alda, 2019; Focás y Marroquín, 2020)<sup>42</sup>. Pero a estas ideas, irrefutables hasta ahora, es necesario añadirle una más que permita comprender de mejor manera esta materia de estudio: si bien entre los países de América Latina existen elementos similares, propios de su historia común y de su cercanía geográfica, lo cierto es que también existe un abanico de realidades que dan cuenta de una compleja heterogeneidad, que incide

---

<sup>42</sup> Los países de América Latina centran esfuerzos en el tratamiento del Crimen Organizado y sus variantes, debido a un aumento en las tasas de violencia ligadas a las dinámicas establecidas por las Organizaciones Criminales al competir por el control territorial y de las rutas de tráfico. A 2018, la región concentra el 8% de la población mundial y el 33% de los homicidios a escala planetaria. 17 de los 20 países con más asesinatos del mundo están en América Latina y el Caribe. Particularmente, El Salvador, Venezuela y Honduras tienen una tasa de entre 50 y 60 homicidios por cada 100,000 habitantes. Brasil, Guatemala, Colombia y México fluctúan entre 20 y 28 homicidios por cada 100,000 habitantes. Si se considera que la tasa mundial de homicidios ronda los 6/100,000 habitantes, los países referidos, como mínimo, cuadriplifican este indicador. Sin embargo, robos, lesiones, hurtos y violaciones también son indicadores de violencia en los que otros países de América Latina, como Argentina, Uruguay y Perú, también presentan altos índices (Sampó y Alda, 2019).

en el ámbito de la seguridad. No todos los países han tenido las mismas experiencias, amenazas y problemáticas, por tanto, es lógico que no exista una Seguridad latinoamericana homogénea, a pesar de los esfuerzos desplegados por la comunidad regional, específicamente a través de la Organización de Estados Americanos.

#### a) El antiterrorismo latinoamericano en el plano legal

El impacto de la Guerra Fría en América Latina se puede medir en diversos procesos (del Pozo, 2009: 201). Como resultado de la revolución cubana (1959), y el temor de que su ideología se expandiera rápidamente por todo el Continente, el Gobierno de Estados Unidos había difundido por toda la región la Doctrina de Seguridad Nacional, destinada a la protección de las democracias latinoamericanas de la amenaza comunista (Garzón, 2004: 1). El proyecto estadounidense sostenía que el comunismo no sería derrotado con tácticas y estrategias convencionales, por eso que promovió el uso de la contrainsurgencia, específicamente, entre los miembros de las Fuerzas Armadas (González, 2019). Todo indica que ese paradigma se mantuvo vigente hasta bien entrada la década de 1990, cuando los países habían retornado a la democracia. A partir de entonces, la discusión se centró en la generación de nuevos conceptos y políticas de seguridad (Rivas, 2009).

El ocaso de la Guerra Fría originó transformaciones importantes en la región. El término de las dictaduras militares supuso un camino que iba directamente a la democratización de los sistemas y a la mejora sustancial de la calidad de vida de los ciudadanos. El crecimiento económico<sup>43</sup> llevó a los países de la región a desarrollar políticas de protección y seguridad en todas las dimensiones, a fin de cautelar el orden social, el desarrollo económico y la gobernabilidad política. Sin embargo, la justicia y el progreso no fueron distribuidos de manera equitativa entre la población, generando vacíos que derivaron en protesta social y, de paso, en el crecimiento de la criminalidad (Bell y López, 2007).

---

<sup>43</sup> “Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999” (2004), recuperado de [www.cepal.org](http://www.cepal.org), acceso: abril del 2023.

Los atentados al World Trade Center y al Pentágono en septiembre del 2001 hicieron que las hipótesis de seguridad en el mundo entero, y en particular en América Latina, cambiaran de manera sustancial (Seijas, 2007). Las amenazas que habían rondado hasta entonces comenzaban a mutar o quedar obsoletas en la nueva realidad. En ese contexto, Estados Unidos tuvo que diseñar una nueva agenda de seguridad, de acuerdo con las nuevas metodologías empleadas en su contra.<sup>44</sup> Los hechos del 11S habían sido tan novedosos y complejos, que terminaron influyendo no sólo en los organismos internacionales, sino también en los países del vecindario, que no tardaron en tomar caminos similares, alineándose con la potencia agredida (Montaner, 2019). De hecho, en octubre del 2003, la Organización de Estados Americanos organizó en México la *Conferencia Especial de Seguridad*, de la cual emanó la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, donde se definieron y dividieron las amenazas en “tradicionales”, “nuevas” y “duras”, figurando entre éstas el terrorismo. Esto es lo que Rojas (2002: 9) llamó la “respuesta rápida y unánime del sistema multilateral”. Estados Unidos instalaba una idea fundamental que ha trascendido en el tiempo: esta amenaza sólo podía ser combatida en alianza con otras naciones.

A pesar de que el terrorismo islámico ha sido un problema marginal en América Latina hasta ahora, las agendas regionales de seguridad tienen contemplado al terrorismo como una de las amenazas más inminentes del mundo contemporáneo. Y esto no sólo por la presencia activa de grupos yihadistas en el escenario internacional, sino también por la violencia con la que ciertos grupos locales han actuado durante los últimos años. Los carteles mexicanos, las guerrillas colombianas y las maras centroamericanas la han empleado con tanta fuerza, que han adquirido algunas características propias del terrorismo (Silva, 2016). Ante el aumento de la violencia y de la amenaza terrorista, los gobiernos han establecido acuerdos para combatir este flagelo. El 3 de junio del 2002 organizaron la *Convención Interamericana en Contra del Terrorismo* (CICTE), cuya primera tarea fue definir lo que se concebía como terrorismo. Posteriormente se abocaron a discutir cómo prevenir, castigar y

---

<sup>44</sup> Desde el punto de vista teórico, Anitua (2014: 430) sostuvo: "Las acciones identificadas como terroristas, seguidas de un clima de pánico que afecta a toda la opinión pública, provocan una reacción autoritaria y represiva que se incorpora en leyes "de emergencia", como las que propusieron y decretaron, en diferentes partes del mundo, a través de hechos que no repercutieron necesaria y directamente en estos lugares. Estas leyes, que afectan las garantías consagradas en las constituciones liberales, se justifican por la situación especial que se atraviesa: de "Guerra", de "crisis del Estado de Derecho"

erradicar al terrorismo de sus fronteras. Si bien los aportes de América Latina en este proceso han sido secundarios –debido a la hegemonía de Estados Unidos y a la falta de experiencia en estas materias-, lo cierto es que la realidad ha venido mutando desde comienzos del nuevo milenio.

Soriano (2001) y Garzón (2004: 4) aseguraron que los ataques del 11S tuvieron un impacto inevitable en la seguridad de América Latina. Afectó las relaciones económicas, políticas y también las asociadas a la seguridad. En esta última dimensión, destaca el aumento de la presencia militar en países como Colombia, las cooperaciones permanentes con algunos ejércitos y la presencia del FBI, la DEA y la CIA en distintas operaciones efectuadas por las policías nacionales (Fuentes, 2004; Kaplan, 2005). Es significativo también el trabajo coligado que han realizado algunos países en materias de seguridad financiera (Guerrero, Focke y Rossini, 2010). La mayoría de los gobiernos han estado preocupados por el lavado de dinero, cuyos orígenes están, habitualmente, en el narcotráfico, que, a su vez, ha generado ciertas conexiones con el terrorismo internacional, como se mencionó antes (Pérez, 2014). Es por esto que se habrían impulsado medidas para limitar los sistemas bancarios de la región. En efecto, si Estados Unidos estaba pendiente de los problemas de América Latina, era porque eventualmente vulneraban sus hipótesis de seguridad.

A pesar de los intentos por trabajar en conjunto, de firmar acuerdos multinacionales y de tener amenazas comunes, los países latinoamericanos no sólo optaron por trabajar de manera independiente, sino además prefirieron apuntar a sus problemas más inmediatos, como el narcotráfico y otras formas de criminalidad organizada. Rojas (2002: 25) lo aseguró de manera categórica: “la respuesta inmediata latinoamericana mostró que más allá de la condena unánime al atentado, no existió una respuesta coordinada”. Las únicas aproximaciones reales en estas materias se pueden ver en la 37ª Asamblea General de la OEA del año 2007, donde se discutió sobre la necesidad de confeccionar una lista común de las agrupaciones terroristas que existían en la región. En aquel instante, se pensaba que estas acciones iban a contribuir significativamente a la lucha hemisférica contra el flagelo del terrorismo.

Al menos durante las últimas dos décadas, las leyes antiterroristas sancionadas en América Latina han estado condicionadas por algunos aspectos que merecen relieve: i) los nuevos tipos de influencias ejercidos por Estados Unidos después del 2001, motivados por sus propios intereses y promovidos a través de la ONU, la OEA y el GAFI<sup>45</sup>; ii) los temores ciudadanos que sostienen que aquella normativa podría limitar las libertades y derechos, sobre todo en los marcos de protesta social; iii) los prejuicios de algunos sectores políticos que temen revivir una polarización similar a la de la Guerra Fría. En efecto, es posible sostener que estos argumentos han hecho que las labores antiterroristas se entrapen, y no logren responder a los nuevos tiempos, donde el terrorismo ha adoptado nuevas connotaciones, dimensiones y efectos. De todos modos, sería injusto desconocer los avances que se han ido logrando durante los últimos años, que han sido importantes.

Ante los nuevos desafíos a la seguridad, es posible proponer tres grandes ideas o “tesis” en materias de seguridad. En primer lugar, que los peligros internacionales inciden en los domésticos, al punto que determinan las perspectivas y comportamientos de los Estados. En segundo lugar, que los temores de la sociedad civil y del Estado han pasado a ser una sola cosa. Y, en tercer lugar, que los instrumentos de la Defensa Nacional están siendo cada vez más empleados para controlar la delincuencia organizada (Burzaco y Berensztein, 2014; Fondevila y Mejía, 2014; Sampó y Alda, 2019). A través de la historia, la persecución de aquellos que han sido considerados “terroristas” no ha estado exenta de cuestionamientos; no son pocos los casos en que las políticas antiterroristas han sido aplicadas a través de leyes excepcionales, o bien saltándose la ley, sobre todo en contextos carentes de democracia, causando serios inconvenientes. En la actualidad, se ha tornado habitual encontrar en el lenguaje político ciertas declaraciones de “guerra contra el terrorismo”, las que muchas veces pasan por alto los principios del estado de derecho o la soberanía nacional. De hecho, según Böhm, González y Tarapué (2012: 46), todo esto “ocurre a menudo en clara violación de los Derechos Humanos fundamentales”.

---

<sup>45</sup> La misma Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Bush, aprobada el 2002, señalaba categóricamente que estaba dentro de los objetivos de este proyecto apoyar a los Estados latinoamericanos a “derrotar a las organizaciones terroristas”. En la Estrategia del 2006 se planteaba el fundamento de esta decisión: “si los vecinos más cercanos de Estados Unidos no son seguros y estables, entonces los estadounidenses estarán menos seguros”. Véase también Montaner (2019).

En América Latina han existido distintas formas de producir terror. Cada nación ha tenido problemas muy específicos, de acuerdo con sus propias circunstancias geográficas e históricas. Esto explica la diversidad de leyes que, por lo demás, son disímiles entre sí. No es factible afirmar que en la región haya sistemas jurídicos homogéneos como sí podría existir, por ejemplo, en la Unión Europea. Los grupos reflejan esa diversidad: Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac-Amaru en Perú; los Montoneros, el Ejército Revolucionario del Pueblo y Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) en Argentina (González, 2015); el Frente Patriótico Manuel Rodríguez y el Movimiento Izquierdista Revolucionario en Chile; el Ejército de Liberación Nacional en Bolivia; el Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros en Uruguay; el Vanguardia Revolucionaria Popular en Brasil, y las Fuerzas Armadas Taoístas en Guatemala; el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México; las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional en Colombia y el Ejército Revolucionario del Pueblo en Paraguay.

Böhm, González y Tarapués (2012: 48-49) agrupan estas organizaciones en tres secciones. Ubican en la primera a las guerrillas de izquierda emergidas principalmente durante la Guerra Fría. En la segunda están los cárteles de la droga, que luchan por el control de los mercados, tanto dentro como fuera de los territorios nacionales. Y en la tercera sitúan a los grupos religiosos que validan la violencia como tarea sobrenatural. Más allá de los ya mencionados atentados perpetrados en Buenos Aires durante la década de 1990, esta última forma de violencia no ha sido recurrente en la región. No es poca la literatura que alude a posibles filiales de Al Qaeda u otras organizaciones fundamentalistas que se mueven por América Latina, sobre todo en la Triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay (O'Toole, 2018), o bien Venezuela (Fleischman, 2014), pero si se compara con Estados Unidos, Europa, Asia o África, este tipo de terrorismo no aparece en las historias nacionales de la región. Esto, en parte, explica por qué las leyes antiterroristas casi no lo mencionan ni definen.

Pero como América Latina no ha estado exenta de la violencia con tintes terroristas, ni fuera del foco de los grupos que hoy amenazan al mundo, la OEA ha reaccionado con premura en el plano institucional, creando el *Comité Interamericano contra el terrorismo*

(CICTE). En la década de los 1990, los nuevos enfoques y mecanismos adoptados por los grupos terroristas despertaron la atención de los gobiernos locales, que decidieron unirse con el propósito de prevenirlo, combatirlo y eliminarlo, pues se entendía que era un fenómeno que los amenazaba a todos por igual. Las primeras tres reuniones se organizaron en Miami (1994), Lima (1996) y Mar del Plata (1998). De estas dos últimas emanaron declaraciones y compromisos que impulsaron la creación del Comité. Los esfuerzos fueron ratificados por los jefes de Estado en el *Plan de Acción* sancionado en la *Segunda Cumbre de las Américas* celebradas en Chile durante 1998. Al año siguiente, la Asamblea General apoyó las decisiones tomadas en Mar del Plata y fundó el CICTE a través de la resolución AG/RES.1650 (XXIX-o/99). La primera etapa sesionó en Miami el mismo año; de esta reunión surgió el plan de trabajo que perduró hasta el 2001.<sup>46</sup>

Pero todo cambió con el 11S. América Latina se alineó inmediatamente con Estados Unidos. La Asamblea General de la OEA condenó enfáticamente los sucesos. De hecho, diez días después de estos acontecimientos, durante la vigésima tercera sesión de Ministros de Relaciones Exteriores, fue promulgada la *Resolución para el Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica* para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo (RC-23/RES.1/01). La siguiente sesión de ministros aprobó una segunda resolución, titulada *Amenazas terroristas en las Américas* (RC.24/RES.1/01). De este documento se desprende una frase que evidencia el maridaje que se formó entre Estados Unidos y las naciones latinoamericanas: “estos ataques terroristas contra los Estados Unidos de América son ataques contra todos los Estados Americanos”.<sup>47</sup> Cabe recordar, que en dicha oportunidad se invocó igualmente el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR), pactado en los albores de la guerra fría. La primera de estas Resoluciones proponía acerca del CICTE:

- 1) Exhortar a todos los Estados Miembros a reforzar la cooperación, en los planos regional e internacional, para perseguir, capturar, enjuiciar, sancionar y cuando corresponda, acelerar la extradición de los perpetradores, organizadores y patrocinadores de actos terroristas, así como fortalecer la cooperación judicial recíproca y el intercambio oportuno de información.

---

<sup>46</sup> “Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 1998)”, recuperado de [www.oas.org](http://www.oas.org); acceso: septiembre del 2017.

<sup>47</sup> La Organización de Naciones Unidas sancionó el 28 de septiembre del 2001 la Resolución 1373, la que sostenía que el terrorismo internacional era una amenaza para la paz y seguridad del mundo entero.

2) Instruir al Consejo Permanente para que convoque lo antes posible una reunión del Comité Interamericano contra el Terrorismo, a fin de que identifique acciones urgentes dirigidas a fortalecer la cooperación interamericana para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en el hemisferio.

3) Encomendar al Consejo Permanente la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo, con miras a presentarlo a la próxima Asamblea General de la OEA. Asimismo, instar a los estados a estudiar la repercusión jurídica internacional de la conducta de las autoridades gubernamentales que apoyan con financiamiento, protección o amparo a personas y grupos terroristas.<sup>48</sup>

Durante el año 2001, el CICTE realizó dos sesiones extraordinarias: el 15 de octubre y el 29 de noviembre. Entre ambas sesiones, se organizaron tres comités destinados a comprender y resolver acciones antiterroristas que posteriormente serían aplicadas a los países miembros de la OEA. Entre ellos destacan los controles financieros, los controles fronterizos y un plan de trabajo mancomunado. La agenda que aparecía en aquel entonces debía ser aplicada en los niveles regional, subregional y nacional, con bastante premura. Debido a la urgencia de los acontecimientos, los ministros del Interior y Seguridad Pública llevaron a cabo la Segunda Sesión Ordinaria del CICTE, durante enero del 2002, en la ciudad de Washington. El objetivo fundamental de esta reunión era acelerar la implementación de la Resolución RC23. A fines de enero se desplegó un simulacro auspiciado por Estados Unidos para conocer cómo responderían los Estados americanos ante una embestida terrorista. En ese proceso, la alineación de los países de la región pasaba a ser un *requisito sine qua non* si se quería mantener controlada dicha amenaza.

Durante este mismo año se inauguró el Secretariado Ejecutivo de la CICTE, integrado por representantes de El Salvador, Estados Unidos y Uruguay. Sus primeras dos tareas fueron, por una parte, el diseño y difusión de una base de datos online de la organización, y por otra, la elaboración de los borradores de reglamentos de la Comisión Interamericana para el control del abuso de Drogas (CICAD-OEA). El 2002 también se elaboró y ratificó por treinta Estados miembro de la OEA la CICTE (AG/RES.1840 (XXXII-O/02), que entró en vigor en julio del 2003. Desde ese momento en adelante, este Comité ha estado apoyando a los países de la región en la prevención, combate y erradicación del terrorismo. Las áreas más importantes son los controles fronterizos, programas que buscan vigilar los sistemas

---

<sup>48</sup> “Resolución para el Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo (RC-23/RES.1/01)”, recuperado de [www.oas.org](http://www.oas.org), acceso: septiembre del 2017.

financieros, protección de infraestructura que podría llamar la atención de las organizaciones terroristas, asistencia legislativa, simulacros de crisis y desarrollo de políticas internacionales. Adicionalmente, la CICTE promueve la cooperación internacional en el ámbito público, pero también en el privado.

La Convención concluye que los Estados miembros acuerdan adoptar “medidas eficaces para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo mediante la más amplia cooperación”, que por cierto está integrada con una voluntad universal impulsada por Naciones Unidas. De hecho, el artículo 2 de la CICTE menciona expresamente los instrumentos legales contra el terrorismo que se han dispuesto en la Asamblea General, permitiendo que las legislaciones latinoamericanas estén en estrecha sintonía con los proyectos jurídicos internacionales. De hecho, el mismo artículo *Instrumentos Internacionales Aplicables* se basaba en los distintos convenios firmados entre 1970 –que sanciona el secuestro de aeronaves- y 1999 –que persigue la financiación del terrorismo. En efecto, el artículo 2 no sólo alinea las legislaciones latinoamericanas con las internacionales, sino además garantiza que las penas relativas al terrorismo sean objetivas y aplicables a todo el orbe, evidenciando así un carácter global. Solo de esta manera se respetarán los aspectos mínimos de la legalidad y seguridad jurídica, del mismo modo como lo plantean las normas del derecho internacional. Ahora bien, ¿hasta qué punto las legislaciones latinoamericanas han asumido este compromiso?

Los artículos siguientes de la CICTE establecían las obligaciones de los Estados miembros para legislar en contra de la financiación del terrorismo. El artículo 4 se titula *Medidas para prevenir, combatir y erradicar la Financiación del Terrorismo*, y está pensado para reconocer, congelar y embargar todos los fondos que se relacionen con el terrorismo, entre los cuales el lavado de dinero tiene un lugar especial. Este acápite también está en la línea con los marcos globales (Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) y con las propuestas fijadas por el GAFI.<sup>49</sup> Cabe destacar que los delitos asociados

---

<sup>49</sup> El *Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica* (GAFILAT) es una organización intergubernamental que reúne a dieciséis países de la región, que buscan combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. Las partes se comprometen a mejorar las políticas estatales contra ambos flagelos y potenciar la cooperación entre ellas a fin de enfrentarlo de manera mancomunada. Fue fundada el 8 de diciembre del año 2000 en

a la financiación del terrorismo deben ser estudiados de manera autónoma –dada su relación el lavado de activos- y pueden ser sancionados independientemente de si hubo o no actos terroristas.

Otro punto en el que la CICTE debía ajustarse a los marcos jurídicos internacionales era la extradición. De hecho, el primer principio acordado era extraditar o juzgar. En segundo lugar, se convino en que los delitos asociados al terrorismo serían incluidos en cualquier tratado de extradición, actuales o futuros; incluso se puede considerar que las extradiciones son automáticas cuando se determina la connotación terrorista. En tercer lugar, se acordó que los delitos se trataran como si hubiesen sido cometidos en el territorio del país al que se le solicita la cesión de los imputados, evidenciando que este flagelo ha ido cobrando ribetes globales durante el último tiempo, de tal manera que, si un atentado es cometido en determinado lugar, se le condenará como un acto que vulnera a la humanidad. Ante la falta de un tratado tácito, se autorizaba el empleo del convenio universal en estas materias, como el sustento normativo para las extradiciones. La subvención del terrorismo significa la extradición inmediata, sin importar el secreto bancario ni el delito fiscal consumado por los participantes.

Todo lo anterior es infecundo si no se alcanza un grado importante de cooperación internacional. La Convención acordó una serie de normas que cautelan la colaboración entre los Estados miembro, como el artículo 4 que vela por el intercambio de información fidedigna en estas materias; el 7° relativo a los controles transfronterizos; el 8° sobre la aplicación efectiva de la Ley; y el 9° que ofrece asistencia jurídica mutua entre las partes. Se ha ido cultivando en estos años la idea de que la cooperación internacional es un elemento fundamental para combatir el terrorismo, pero sin soslayar el estado de derecho ni la autodeterminación de cada nación. Solo el artículo 14 establece excepciones en materias contributivas, cuando una de las partes cree fundadamente que las solicitudes de cooperación han sido hechas con el propósito de enjuiciar o castigar personas o comunidades por motivos

---

Cartagena de Indias, Colombia. En aquella jornada, representantes de nueve países firmaron el “Memorando de entendimiento”. Entre ésta figuran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, sumándose posteriormente México en el 2006, Costa Rica y Panamá en el 2010, Guatemala, Honduras y Nicaragua en el 2013 (recuperado de [www.gafilat.org](http://www.gafilat.org), acceso: septiembre del 2017).

raciales, religiosos, nacionales, étnicos o intelectuales, todos derechos resguardados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Con el artículo 15, los Estados miembro se comprometen, en lo general, a respetar el estado de derecho y, en lo particular, el trato a los imputados.

Sin embargo, es posible afirmar que el problema que enfrentan las leyes antiterroristas en América Latina es la falta de definiciones teóricas sobre cómo serían las tipologías penales del terrorismo, más allá de las distintas experiencias que cada país pueda tener, lo cual incide directamente en las nociones que se tengan sobre este fenómeno. Esto ha originado estructuras legales que no han podido ajustarse a los principios básicos del derecho penal, produciendo generalidades y ambigüedades a través de los mismos textos, que pueden derivar en situaciones complejas. Este problema se incrementaría al momento de aplicarse en la realidad; las leyes podrían caer en la arbitrariedad y en la tiranía, criminalizando a personas que en ningún caso sean terroristas, o todo lo contrario; es decir, condenar de una forma diferente a quienes sí ejercen el terrorismo. Debido a que esta tensión ya ha sido abordada por otros autores desde el punto de vista jurídico, esta investigación analizará los elementos del terrorismo que contienen las legislaciones bajo la óptica de la seguridad, tema relevante si se considera que fue promovido por el mismo Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a través de la Resolución 1566.

El documento *Amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo* invitaba a los Estados a sancionar leyes que previnieran y penaran los hechos en función de pautas mínimas, y de forma acumulativa. Los puntos propuestos fueron los siguientes: i) actos cometidos contra civiles, perpetrados con el propósito de causarles la muerte o lesiones corporales graves; también contemplaba la toma de rehenes; ii) episodios de violencia cometidos por razones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o similares, a objeto de producir un estado de terror entre la población de manera general, o bien en un grupo de personas determinadas; adicionalmente, estipula la intimidación a una sociedad y las presiones que se podrían ocasionar contra un gobierno o una organización internacional para que efectúe actos, o simplemente inhibirse de ellos; iii)

la Resolución propone que las leyes determinen aquellos delitos que estuvieran contenidos en las convenciones, proyectos y protocolos internacionales asociados al terrorismo.<sup>50</sup>

En la línea de lo anterior, el Relator Especial de Naciones Unidas recomienda que las leyes antiterroristas sean elaboradas de acuerdo a estos parámetros de seguridad, a fin de tipificar los actos terroristas como tales. Solo así tomarían distancia de otras formas de violencia. Se sabe que no hay una definición global de terrorismo, por eso se erigió el tercero de estos puntos. Las convenciones internacionales permiten consensuar ciertos términos y vocablos, que faciliten el diálogo y la cooperación. Es por esa razón que Naciones Unidas exhorta a los países a respetar dichas resoluciones al momento de construir sus propias leyes antiterroristas. Entonces, como el terrorismo global actuaría más o menos con las mismas pautas en todas partes, debe tenerse el mismo protocolo apenas fuera identificado. Algo similar proponía la *Comisión interamericana de Derechos Humanos*:

Si bien corresponde en principio a los Estados definir cuáles conductas serán tipificadas como delitos de carácter terrorista, dicha facultad debe ser ejercida en observancia del principio de legalidad y atendiendo a los consensos internacionales en cuanto a ciertos elementos del terrorismo que hacen necesaria una respuesta punitiva por parte del Estado.<sup>51</sup>

En general, la literatura sobre las leyes antiterroristas en América Latina es abundante. El problema es que la mayoría de los autores se ha concentrado en torno a los componentes penales de cada una; es decir, casi todos los estudios existentes se han articulado desde el Derecho (Álvarez, 1983; Asúa, 2002; Merino, 2014). Varios de estos especialistas incluyen, o intentan incluir, marcos conceptuales que pretenden definir el terrorismo, solo que veces no ofrecen algún tipo de solidez al respecto. El resultado devela una nutrida y exquisita discusión jurídica, pero también un vacío importante en lo que respecta al ámbito de la seguridad. Esto se vuelve aún más complejo si se entiende que el terrorismo es el fundamento de estas leyes. Entonces, si esa base teórica, epistemológica y conceptual es endeble, es probable que todos los elementos que se apoyan en ella también lo sean. Es en ese contexto

---

<sup>50</sup> “Amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo Naciones Unidas” (Recuperado de [www.un.org](http://www.un.org), acceso: septiembre del 2017).

<sup>51</sup> “Informe N° 176/10, casos 12.576, 12.611 y 12.612”, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Recuperado de [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr), acceso: septiembre del 2017).

donde este trabajo cobra sentido, puesto que analiza las leyes argentina, brasilera y mexicana desde el prisma de la seguridad.

De este contexto general de las leyes antiterroristas en América Latina se desprenden dos ideas importantes. En primer lugar, los países se han comprometido en establecer marcos jurídicos acordes a las normativas internacionales y regionales vigentes; la razón fundamental se debe a que los distintos gobiernos han determinado que el terrorismo es efectivamente una amenaza que los vulnera a todos por igual. Y, en segundo lugar, es la promoción que ha hecho Estados Unidos para que todos los países se alineen con su proyecto securitizador. Esto, porque el gobierno del presidente Bush entendió que la seguridad de su nación depende de la seguridad del hemisferio, y porque la lucha contraterrorista propiamente tal, requiere de la colaboración vital de sus aliados más cercanos, en este caso la OTAN y los países latinoamericanos.

#### b) Las políticas antiterroristas en Estados Unidos y sus impactos en América Latina.

En la Cumbre de Miami en 1994, los presidentes latinoamericanos se comprometieron a promover “acuerdos bilaterales y subregionales dirigidos a enjuiciar y penalizar a los que cometen actos terroristas”. Cuatro años después, en Santiago de Chile, reafirmaron esta posición al sostener que tomarían medidas, “a fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, aplicando para ello la más firme voluntad de cumplir con los objetivos generales expuestos”. Lo mismo en Quebec, durante abril del 2001, cuando alentaron “la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar todas las formas de terrorismo”, todo en concordancia con los postulados de la CICTE. En San José de Costa Rica, al año siguiente, los mandatarios repudiaron al terrorismo en “todas sus formas”, reiteraron su compromiso con la cooperación y reafirmaron su apego al derecho internacional en la lucha antiterrorista. La declaración emanada de esta reunión concluía que “el combate al terrorismo también se fundamenta en la promoción de una cultura de paz, tolerancia y solidaridad”.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> “Declaración de San José” (2001) (Recuperado de [www.cicte.oas.org](http://www.cicte.oas.org), acceso: octubre del 2017).

En julio del 2002, esta vez en Guayaquil, los presidentes sudamericanos “reiteraron de la manera más enérgica su condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones”, por cuanto es una amenaza a la paz y a la Seguridad Internacional, a la vida y dignidad humana, y a la convivencia pacífica y civilizada del mundo entero; también, porque “pone en peligro la estabilidad, la consolidación de la democracia y el desarrollo socioeconómico de las naciones”.<sup>53</sup> Poco tiempo después, Rojas (2002: 9) recogía estas reflexiones, para destacar que dicha reunión había declarado formalmente a la región como una “zona de paz”, pues había decretado el desuso de la fuerza en las relaciones interestatales, la proscripción de armas de destrucción masiva y el compromiso de reducir las armas de menor calibre. En este proceso fue clave la promoción de la confianza mutua, la cooperación y la consulta permanente entre las partes integrantes.

A finales del 2002, se organizó en República Dominicana la *XII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y Gobierno*, la cual reiteraba el compromiso de las partes a “combatir, con una visión integral, el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones dondequiera que se produzca y por quien quiera que lo cometa”<sup>54</sup>; también sancionaba a quienes prestaran ayuda o refugio a los autores de actividades terroristas. El documento establecía que el fortalecimiento de las legislaciones nacionales era un procedimiento fundamental en el combate contra el terrorismo. Sin embargo, menciona un segundo elemento que merece atención: a través de las mismas leyes, apuntaba a la prevención, control y sanción de estos actos atentatorios no sólo contra la vida humana –elemento, por cierto, predominante-, sino además contra la paz, el desarrollo y la estabilidad democrática. En este punto, es posible dilucidar una consciencia de los efectos estructurales del terrorismo.

Que la mayoría de países latinoamericanos haya adoptado leyes y políticas antiterroristas después del 11S no fue hecho azaroso; muy por el contrario, fue más bien el resultado de una activa presencia estadounidense en la región, que buscaba estrechar alianzas y construir muros de contención en los otros países latinoamericanos, para su propia Seguridad Nacional (Montaner, 2019). Esto levantó voces críticas, como Marta Crenshaw

---

<sup>53</sup> “Consenso de Guayaquil” (2002) (Recuperado de [www.cicte.oas.org](http://www.cicte.oas.org), acceso: octubre del 2017).

<sup>54</sup> “Declaración de la Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y Gobierno” (Recuperado de [www.segib.org](http://www.segib.org), acceso: octubre del 2017).

(2005: 411), quien aseguró entonces que las políticas sancionadas no eran “simples respuestas a la amenaza del terrorismo, sino un reflejo del proceso político doméstico” que se estaba viviendo; de esta forma establecía que las políticas antiterroristas elaboradas en Estados Unidos eran el resultado de su propia realidad, y que cualquier forma de imitación, era infructuosa.<sup>55</sup> Otros, como Paul Pillar (2001), validaron la influencia de Estados Unidos en materias antiterroristas, argumentando que el terrorismo, al ser multifacético y global, debe ser anulado a través de mecanismos más uniformes.

En esta investigación, ambas posiciones -las de Crenshaw y Villar- tienen asidero, toda vez que la idea no es imitar los procesos de otras realidades; es más bien comprender que el terrorismo de dimensiones globales, como el que se ha descrito en páginas anteriores, requiere sistemas de prevención y contención más o menos homogéneos, pensando que es una amenaza cuyos impactos no reconoce diferencias (como tampoco fronteras). ¿Qué efectos tendría en una región como la latinoamericana, donde todas las fronteras mantienen cierto grado de cercanía, que un Estado tenga una determinada legislación o políticas públicas diferentes o contrarias a las de sus vecinos más próximos en materias antiterroristas? ¿Cómo generar acuerdos entre dos o más países que no tienen puntos de conexión ante este flagelo? Desde ese punto de vista, tareas como las realizadas por el CICTE han propiciado la alineación en estas materias; en los tiempos de la globalización, la cooperación entre países ha resultado clave para contener esta amenaza global.

Pero más allá de estas posiciones, el modelo antiterrorista de Estados Unidos ha sido la principal fuente de inspiración para los países latinoamericanos. La primera característica importante del sistema de seguridad de Estados Unidos ante el flagelo del terrorismo es el énfasis en la inteligencia. Esa primera línea contra el terrorismo global es la encargada de recabar, analizar e informar los datos que permitirán adelantarse a los hechos de violencia (Johnson, 2009). Dicha responsabilidad ha recaído históricamente en una agencia designada

---

<sup>55</sup> Tal vez, este anhelo de replicar los modelos norteamericanos explica la fragilidad de los sistemas de inteligencia señalado por Ugarte (2016b: 38) y otros autores: “Pese a ello, frecuentes episodios constitutivos de serias irregularidades en la materia ponen en evidencia que, en muchos casos, la meta representada por una actividad de inteligencia legítima y eficaz está aún lejos.” De todos modos, existen otras variables, como el estado de la democracia, la calidad de las instituciones y la naturaleza de los partidos políticos.

y dependiente del presidente de la República. En los tiempos de la Guerra Fría, el gobierno del presidente Carter creó lo que se conoce como “agencia de mando”, que buscaba “hacer frente a las confusiones y solapamientos de las jurisdicciones entre agencias federales”, tema relevante si se considera la organización política del país. Si el terrorismo es definido como crimen, pasaría a ser un problema de la justicia; pero si se le asociaba a un acto de guerra o a una amenaza a la Seguridad Nacional, el problema debería ser asumido por la CIA y las Fuerzas Armadas (Barrientos, 2004: 29). No es sino esa agencia la que dirime esa disyuntiva, que luego es ratificada por el presidente de la nación.<sup>56</sup>

Después del 11S, el gobierno de Estados Unidos organizó una serie de comisiones para esclarecer los acontecimientos. La primera fue patrocinada por el *Comité de Inteligencia del Senado*, que estuvo apoyado por miembros de la cámara baja. En diciembre del 2002 publicaron un documento titulado *Investigación Conjunta sobre las actividades de la Comunidad de Inteligencia antes y después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001*. La segunda comisión investigadora terminó sus reflexiones recién en julio del 2004. Ambas comisiones concluyeron que el país necesitaba un nuevo paradigma de seguridad, cuyas primeras luces aparecieron en el año 2002, con el conocido discurso del presidente Bush en West Point. En aquella oportunidad, la máxima autoridad nacional expresó que su país había luchado siempre por la paz y la libertad, y que su principal objetivo era defenderse de la amenaza terrorista.<sup>57</sup>

El discurso del presidente Bush reflejaba la rápida transición que comenzaba a experimentar la seguridad estadounidense después de los atentados en Nueva York y Washington. La Guerra Fría se había sustentado en la disuasión y la contención, que ahora quedaban obsoletas ante las nuevas amenazas, especialmente la terrorista. De todos modos, permanecieron ciertos resabios del modelo anterior, como por ejemplo la defensa del

---

<sup>56</sup> De acuerdo con Bonditi (2001), el estatus de dicha agencia le confiere responsabilidades ampliadas en materias de coordinación, procedimientos y programación antiterrorista, entre las distintas instituciones gubernamentales, pero también determina la agenda, asegura la cohesión entre las agencias y es responsable de la ejecución de las decisiones.

<sup>57</sup> “Discursos del Presidente George W. Bush” (Recuperado de [www.georgewbush-whitehouse.archives.gov](http://www.georgewbush-whitehouse.archives.gov), acceso: noviembre del 2017).

territorio nacional<sup>58</sup> y el empleo de sistemas antimisilísticos que, en palabras del mandatario, constituían las “prioridades” del gobierno. Eso sí, en el nuevo milenio, la prevención cobraba una relevancia superior a lo conocido hasta ese momento. Era necesario enfrentar al enemigo con todas las fuerzas disponibles, desbaratando sus planes y atacando antes que él. El presidente Bush pensaba que el único camino de la seguridad era el de la acción. Era fundamental que Estados Unidos estuviera preparado para enfrentar cualquier agresión, en cualquier momento, ante cualquier enemigo, y así preservar los dos valores que el país había defendido, según sus palabras, durante toda la historia: la vida y la libertad.<sup>59</sup>

Además de la inteligencia y de sus labores preventivas, el presidente estadounidense instalaba así una retórica que aseguraba que la guerra contra el terrorismo era una guerra más compleja de lo que se pensaba. En algún momento llegó a sostener que esa guerra requería, además de la capacidad resolutive, “un firme propósito moral”. De hecho, aseguró que “la claridad moral fue lo esencial para lograr la victoria” ante los soviéticos, a finales de los 1980. Refiriéndose puntualmente al terrorismo, indicó: “designar como blancos a civiles inocentes para asesinarlos, ha sido siempre y en cualquier lugar, algo malo”. Finalmente,

---

<sup>58</sup> La Estrategia de Seguridad del Territorio Nacional, sancionada en julio del 2002, estableció cuatro objetivos primordiales: i) prevenir ataques terroristas dentro del país; ii) reducir su vulnerabilidad ante este flagelo; iii) reducir los daños y iv) propiciar una rápida recuperación en caso de ser atacado. El documento señala exactamente: “Los terroristas son actores estratégicos que eligen sus blancos deliberadamente, basados en las debilidades que observan en nuestras defensas y nuestra preparación. Debemos defendernos nosotros mismos contra una gran variedad de medios y métodos de ataque”, entre los cuales están las armas de destrucción biológicas, químicas, radiológicas y por cierto nucleares. El Departamento de Seguridad del Territorio Nacional asumía la responsabilidad de misiones de alto riesgo y lideraba la unificación entre las agencias de inteligencia. Las seis áreas críticas de este proceso son los siguientes: i) inteligencia y alerta temprana, a fin de detectar las actividades terroristas, para luego anticiparse a ellas y prevenirlas y proteger a la nación; ii) seguridad de la Frontera y el transporte, cada vez más mundializado (conexiones globales en aeropuertos, puertos marítimos, carreteras, etc.), y donde los altos flujos de personas deben ser fiables; iii) contraterrorismo interno, basado en una reorganización del poder dentro del sistema federal: las agencias de orden, además de investigar y procesar actividades criminales, deben enfocarse en actividades antiterroristas dentro del país, sustentadas en una sólida base legal; iv) protección de la infraestructura crítica y los bienes “clave”, tan importantes para la sociedad actual, que depende notoriamente de las redes materiales y virtuales; v) defensa ante las amenazas catastróficas, lo cual significa un especial cuidado con los materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares que podrían parar en las manos de los terroristas; vi) respuesta rápida y eficiente ante emergencias, con el objeto de minimizar daños y alcanzar una sólida recuperación en poco tiempo; por ello era fundamental una prevención activa, pues estaban convencidos de que “una respuesta efectiva a un incidente terrorista de grandes proporciones (...) depende de nuestra preparación. Esta estrategia nacional se complementaba con otros proyectos, como la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo y la Estrategia Nacional para Combatir las Armas de Destrucción Masiva.

<sup>59</sup> “Discursos del Presidente George W. Bush” (Recuperado de [www.georgewbush-whitehouse.archives.gov](http://www.georgewbush-whitehouse.archives.gov), acceso: diciembre del 2017).

argumentó que no deben “haber neutralidades entre justicia y crueldad, entre el inocente y el culpable. Nosotros estamos en un conflicto entre el bien y el mal, y América deberá llamar a la maldad por su nombre.”<sup>60</sup>

Pero todo lo anterior quedaba incompleto sin la cooperación internacional, otra de las tesis que Estados Unidos ponía sobre la mesa para combatir eficazmente al terrorismo. Sabían perfectamente que esto no lo podían enfrentar solos; que estaban frente a una amenaza que sólo sería neutralizada si se unían a otras naciones (Mendelsohn, 2009; Crenshaw, 2019). Y para lograrlo, moldearon la agenda del resto de los países, argumentando que estos corrían el mismo peligro. Por eso varios gobiernos, y en particular los latinoamericanos, solidarizaron y se alinearon con el gobierno estadounidense, que fue capaz de advertir que los nuevos escenarios eran oportunidades que no se podían desaprovechar: la que se vivía fue vista como una coyuntura idónea para buscar aliados no sólo bajo el argumento de la paz, sino también promoviendo la superación de la pobreza y los valores de la democracia, denunciando las falencias de los sistemas represivos, y promoviendo la disminución del resentimiento social. De esta manera, la máxima autoridad estadounidense colocaba las primeras piezas de la lucha antiterrorista que, posteriormente, se transformaría en el modelo seguido por las naciones latinoamericanas (Montaner, 2019).

*La Estrategia de Seguridad del Territorio Nacional* (en inglés *Homeland Security Strategy*) partía de la base que la Seguridad Nacional de Estados Unidos era parte integrante de la Seguridad Internacional en un mundo cada vez más globalizado. Eso explicaba por qué el gobierno del presidente Bush postulaba que sin la cooperación del resto de los países era imposible consolidar un proyecto de esta envergadura. En un sistema como el actual, los acuerdos con dos o más naciones se transforman en una condición indispensable si se quiere combatir el terrorismo, por eso se revisaron las obligaciones de algunos tratados firmados por ellos, y motivaron a la comunidad internacional para que implementaran las doce convenciones antiterroristas existentes hasta el 2002. Estados Unidos podía consolidar sus barreras internas, pero con ello no bastaba; necesitaba de las otras partes para continuar y

---

<sup>60</sup> “Discursos del Presidente George W. Bush” (Recuperado de [www.georgewbush-whitehouse.archives.gov](http://www.georgewbush-whitehouse.archives.gov), acceso: diciembre del 2017).

consolidar su protección antiterrorista. Esa es la razón de por qué los norteamericanos comenzaron a entrenar, colaborar y asistir a las agencias de inteligencia y policiales de los países latinoamericanos.

Es importante considerar el papel jugado, en este proceso, por la *Estrategia Nacional de Seguridad* (en inglés *National Security Strategy*), sancionada en septiembre del 2002. La tesis principal de esta doctrina (entendida como sistema, creencia e ideales que han inspirado la política antiterrorista del país hasta la actualidad), es el reemplazo de la disuasión – fundamento de las políticas de seguridad y defensa hasta la caída del muro- por la prevención de las amenazas latentes, dentro de las cuales figuran los grupos terroristas y los Estados hostiles (Robinson, 2003). El mismo presidente Bush lo mencionó en el discurso de West Point:

Durante gran parte del siglo pasado, la defensa de los Estados Unidos se basó en las doctrinas de disuasión y contención de la Guerra Fría. En algunos casos, esas estrategias se siguen aplicando. Pero las nuevas amenazas también requieren nuevos pensamientos. La disuasión no es efectiva contra las sombrías redes del terrorismo ni contra ciudadanos sin nación. La contención no es posible cuando dictadores desequilibrados con armas de la destrucción masiva pueden entregar esas armas en misiles o proporcionarlos secretamente a los terroristas aliados.<sup>61</sup>

Adicionalmente a esto, la estrategia consideraba aspectos a largo plazo, ampliándose de esta forma a otras esferas, como la ayuda para el desarrollo, el libre comercio y la democracia. Esto a grandes rasgos; en términos puntuales, el proyecto se fundamenta en cuatro pilares insoslayables: i) acciones militares preventivas, dentro o fuera del territorio, solos o con aliados, contra “Estados fallidos” y/o grupos terroristas que deseen emplear armas de destrucción masiva contra la población civil; ii) generar espacios de disuasión permanente, basados en un sistema tripartito (detección, defensa y contraataque a las amenazas); iii) promoción de la democracia, el desarrollo y la libertad de comercio, asumiendo que la prosperidad fomentaba “el hábito de la libertad” y, por tanto, de la seguridad, tanto a nivel interno como externo; iv) transformación de las instituciones encargadas de la Seguridad Nacional, puesto que las vigentes hasta entonces estaban obsoletas y desacreditadas por los

---

<sup>61</sup> “Discursos del Presidente George W. Bush” (Recuperado de [www.georgewbush-whitehouse.archives.gov](http://www.georgewbush-whitehouse.archives.gov), acceso: diciembre del 2017).

atentados; se creaba el *Departamento de Seguridad del Territorio Nacional* (en inglés *Department of Homeland Security*), cuya señal principal era demostrarle al mundo que la defensa de la Nación era la primera y principal preocupación del gobierno; todo esto fortalecía el poder militar de Estados Unidos, que pasaba a tener un rol determinante en la lucha antiterrorista. La entonces *Estrategia de Seguridad Nacional* señalaba:

Nuestras Fuerzas Armadas deben ser lo bastante poderosas como para disuadir a potenciales adversarios [terroristas] de armarse con la esperanza de sobrepasarnos o de igualar el poder de Estados Unidos.<sup>62</sup>

Pero los estadounidenses llegaron a una conclusión importante: estos cuatro puntos quedarían estériles si no se instituía una inteligencia acorde a los nuevos tiempos (Svendsen, 2010). Las autoridades dispusieron que ella debía ser la primera de las vallas que tenían que sortear los terroristas si querían actuar de nuevo. Se sabe que el objetivo fundamental de la inteligencia a través de la historia ha sido adquirir, procesar e interpretar la mayor cantidad de información relativa a los enemigos de la nación, con la finalidad de anteponerse a todas sus acciones (Clark, 2007). Dada la urgencia, las primeras decisiones fueron, por una parte, la integración entre los servicios de inteligencia y las Fuerzas de Seguridad y Defensa; y, por otra, la integración y coordinación con las naciones aliadas, pensando que las amenazas podían controlarse más allá de las fronteras nacionales. La reflexión apuntaba a resguardar a la nación a fin de evitar que los terroristas cayeran nuevamente por sorpresa (Kraft y Marks, 2012).

Las nuevas estrategias de seguridad debían promover y proteger la cooperación entre las agencias de inteligencia y las Fuerzas de Seguridad; es decir, entre quienes investigan los delitos y quienes velan por el cumplimiento de las leyes federales (Riley, Treverton, Wilson y Lois, 2005). Este binomio se basaba en una serie de iniciativas que rápidamente se fueron implementando en el país, como i) el fortalecimiento de la CIA y su director, quien pasaba a ser el gran artífice la inteligencia nacional, preocupada de los asuntos internos, pero también de los externos; ii) el desarrollo de un nuevo programa de “alerta temprana”, cuyo principal objetivo era detectar todas las potenciales amenazas de la nación y sus aliados estratégicos;

---

<sup>62</sup> “Discursos del Presidente George W. Bush” (Recuperado de [www.georgewbush-whitehouse.archives.gov](http://www.georgewbush-whitehouse.archives.gov), acceso: diciembre del 2017).

iii) mejorar los mecanismos que permitan una recolección de información más profunda, sabiendo que ella es determinante en la lucha contra el terrorismo; iv) profesionalizar a quienes recogen y analizan la información asociada a la Seguridad Nacional, modernizándolos ante las nuevas amenazas.<sup>63</sup>

Otro documento publicado por el gobierno de Estados Unidos fue la *Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo* (en inglés *National Strategy for Counterterrorism*) destinada a la identificación, comprensión y derrota de esta amenaza que pasaba a tener connotaciones globales.<sup>64</sup> La hipótesis central de esta estrategia partía del supuesto de que los ataques del 11S fueron acciones bélicas contra el país, y como el terrorismo era entonces una manifestación de guerra, correspondía combatirlo como tal. Esta estrategia fue base de la “guerra contra el terrorismo” impulsada por el gobierno del presidente Bush (Kellner, 2003: 169; Ralph, 2013: 55), y principal fuente de inspiración de lo que después se denominó en América Latina como “guerra contra el narcoterrorismo”, que circunscribía las acciones de los cárteles mexicanos y colombianos como operaciones de guerra que ponían en riesgo el estado de derecho (Villar y Cottle, 2014: 162).

Es posible sostener que esta Estrategia promovía una lucha contraterrorista que no escatimaba recursos de ningún tipo. De hecho, afirmó categóricamente que el terrorismo era un problema que debía ser enfrentado con todas las fuerzas del Estado. Eso sí, no se reducía al plano exclusivamente militar, sino además incluía materias diplomáticas, económicas, legales, financieras, comunicacionales, informativas y por cierto aspectos asociados a la inteligencia nacional, en la línea de lo que sostenía el documento del 2002. Este énfasis demostraba que la lucha antiterrorista y la seguridad del territorio nacional pasaban a ser las prioridades del gobierno. Por eso es factible pensar que las estrategias del 2002 y 2003 se complementaban, a pesar de tener enfoques diferentes. Si la *Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio Nacional* estaba destinada a la prevención de las amenazas que operan dentro del territorio, la *Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo* las detecta y persigue fuera del mismo, sin importar las distancias ni ubicaciones.

---

<sup>63</sup> [www.hsdl.org](http://www.hsdl.org)

<sup>64</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, 2002; *National Strategy for Combating Terrorism*. February 2003.

No obstante, los estadounidenses difundieron en el mundo entero, y en particular entre las naciones latinoamericanas, la idea de que el terrorismo, además de bélico, es un problema valórico. Con el 11S, Al Qaeda había demostrado que sus blancos predilectos eran personas civiles, que concebían al mundo de una manera muy distinta a como la imaginaban ellos, y no solo desde una perspectiva religiosa, sino también política, cultural e idiosincrática. Es por eso que las estrategias propusieron el uso de los valores que se contraponían a los enarbolados por los terroristas, por ejemplo, promoviendo una sociedad más libre, tolerante y próspera. El documento redactado el año 2003 señala claramente: “la lucha contra el terrorismo ayudará a promover un ambiente internacional donde nuestros intereses democráticos estén seguros y los valores de la libertad sean respetados en el mundo entero”. A eso apuntan los objetivos fundamentales de la *Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo*.<sup>65</sup>

En estrecha sintonía con el capítulo anterior, y de acuerdo con la literatura existente, es posible sostener que las estrategias antiterroristas más relevantes para Estados Unidos son

---

<sup>65</sup> A saber: i) investigar, perseguir y derrotar a los terroristas con enfoques y pretensiones globales en todos los ámbitos donde se desarrollaran, a través de los instrumentos que dispone el Estado moderno; ii) oprimir las redes de apoyo de los terroristas, especialmente las fuentes por las cuales obtienen sus recursos, pero también detectar los lugares y las personas que facilitan las armas y espacios de adiestramiento y hospedaje; por eso se determinó que todos los Estados que entregaran algún tipo de ayuda serán considerados cómplices y merecedores de represión; los gobiernos que brinden apoyo serán igualmente responsables de la violencia; de esta manera Estados Unidos generaba presiones en la comunidad internacional, a través de alianzas relativamente forzosas; iii) defender los intereses del país y sus ciudadanos tanto dentro como fuera del territorio; no aparece explícitamente, pero este punto aspiraba a un mayor fortalecimiento de la nación, ya que impulsaba esfuerzos comunes para la defensa del país (soberanía, territorio e intereses colectivos e individuales); por cierto que también velaba por la población, blanco principal de esta forma de violencia; la protección que se deseaba era multidimensional: física, material, humana, económica, financiera, institucional y democrática; iv) implementar la Estrategia Nacional de Seguridad del Territorio, en cuya tarea la creación del Departamento de Seguridad del Territorio figuraba como un paso determinante; en este proceso, la estrategia se concentra en las siguientes áreas: inteligencia y alerta temprana, anticipándose, previniendo y protegiendo al país de las amenazas; protección de las fronteras y los medios de transporte, conectando las comunicaciones del país con las del mundo, a objeto de promover un flujo seguro y expedito de personas, bienes y servicios, sin perder de vista la amenaza terrorista; antiterrorismo abocado a las amenazas internas, dándole un rol protagónico a los agentes del Estado, quienes emplearán todos los recursos legales para identificar y sancionar a los terroristas que viven dentro del país; protección de la infraestructura crítica y los bienes fundamentales de la sociedad, por cuanto la sociedad depende de ellos para sobre vivir (acá destacan las fuentes de energía, los sistemas de transporte y las redes virtuales); atención a las amenazas catastróficas, las que también reciben el nombre de Armas de destrucción masiva, cuyos efectos serían estructurales; preparación y respuesta a las emergencias, con el propósito de minimizar los daños y alcanzar una recuperación rápida en caso de ser embestidos, cuestión que recaía en la preparación alcanzada hasta ese momento.

la inteligencia, el lavado de activos, la ciberseguridad y el control de las armas de destrucción masiva, de las cuales han derivado importantes políticas que han buscado prevenir y controlar este flagelo. Esos cuatro pilares constituirían un sistema de contención completo, pues prevendría las amenazas a través de la información obtenida; detendría los canales por los cuales circulan los recursos económicos que les permite operar; e impedirían la adquisición de los insumos necesarios para poder operar, todo esto en un mundo donde los aparatos tecnológicos juegan un papel decisivo. Cabe destacar que el último Plan de Trabajo del *Comité Interamericano Contra el Terrorismo* promueve estas cuatro áreas. Por eso no es extraño que los países de la región comenzaran a potenciarlas en sus respectivas realidades.

#### i) Inteligencia

Con el 11S cambiaron las estrategias que habían sido habituales durante la Guerra Fría (López, 2009: 198), pues las amenazas, que ahora no eran necesariamente estatales, tendrían otras características desconocidas hasta entonces: traspasarían las fronteras con cierta facilidad; emplearían todos los medios disponibles para para iniciar una guerra sin cuartel, incluso las tecnologías, transportes y comunicaciones del mundo moderno; apuntarían a la destrucción total del enemigo, sin importar las consecuencias ni considerar el Derecho Internacional; estrecharían lazos con criminales, traficantes de todo tipo y timadores, a objeto de hacerse más poderosos y ricos; en fin, eran amenazas complejas que no discriminaban blancos, no se reducían a regiones determinadas y que estaban dispuestas a todo. Esas connotaciones generaron la necesidad de un sistema multilateral donde todas las partes involucradas, trabajaran coordinadamente (Rosenbach y Peritz, 2009). Uno de los frutos de este acercamiento fue la asociación de las inteligencias nacionales, que debieron reformarse para convertirse en el arma más letal contra el terrorismo.

De la literatura (Tsang, 2006; Svendsen, 2009) se desprenden tres elementos que fundamentan la importancia de la inteligencia en el combate contra el terrorismo: i) previene las amenazas, identificando, analizando y atendiendo los factores que la causan para que no se materialice; eso implica reconocer a los implicados y cómplices; ii) investiga de los hechos

perpetrados, cuyas conclusiones permiten elaborar estrategias que se ajusten a las nuevas formas de operación terrorista; la experiencia de los hechos pretende fortalecer el punto anterior, es decir, la prevención; iii) con los conocimientos aprehendidos, la información obtenida y la experiencia cultivada, contribuye a las medidas de seguridad propuestas por los gobiernos de turno. Por cierto que estos puntos le otorgan a la inteligencia un protagonismo único, puesto que investiga las amenazas, persigue a sus promotores y entrega la información necesaria para que los Estados establezcan los sistemas que resguardan a la nación (Varela, 2006). Sin ésta, la lucha contra este flagelo se vuelve insuficiente.

La inteligencia ha estado estrechamente conectada con los medios de comunicación, específicamente el internet. Ya son conocidas las posturas de los grupos terroristas islámicos al respecto, que desde los tiempos de Osama Bin Laden hasta ahora, han empleado estos medios no sólo para difundir sus pretensiones por todo el orbe, sino también reclutar hombres y mujeres que se muestran dispuestos a enrolarse en estas iniciativas (Torrente y Póveda, 2016). Los servicios secretos no se dedican a acumular la información obtenida desde la red; más bien están orientados a la detección del material que podría ser empleado con fines terroristas. Una vez que son identificados, las inteligencias, en conjunto con las Fuerzas de Seguridad, se abocan a la eliminación de los mensajes que constituyan algún tipo de amenaza. Sin embargo, la inteligencia contemporánea, sobre todo en el marco de la lucha antiterrorista, requiere de evidencias certeras y adecuadas, pues está en juego la seguridad de la nación, el derecho de los ciudadanos y el funcionamiento de las relaciones internacionales en todas sus esferas.

La relación entre inteligencia e internet también es paradójica, puesto que la primera trabaja en función de lo privado, secreto y restringido, mientras que la naturaleza de la segunda es esencialmente pública (Brenna, 2009; Bagby, 2012; Moreno, 2014). Si bien la inteligencia obtiene, resguarda y estudia la información de manera confidencial, lo cierto es que emplea repositorios de acceso general como el internet. Por esa razón, el trabajo de inteligencia tiene un doble desafío en la actualidad: por una parte, beneficiarse de los abundantes recursos disponibles, pero por otra, saber si la información obtenida es certera. El objetivo primordial es detectar, investigar y neutralizar la amenaza terrorista, para lo cual

es importante que la información sea fidedigna, independientemente de su origen (Masse, Rollins y O'Neil, 2008). Donde sí debe estar puesto el énfasis, es precisamente en las fuentes que podrían vulnerar los Derechos Humanos o poner en peligro la Seguridad Nacional.

Además de la calidad de la información, otro gran desafío de las inteligencias latinoamericanas es el trabajo interagencial. La falta de coordinación entre las distintas agencias nacionales podría ser perjudicial para la seguridad de los Estados, sobre todo teniendo en cuenta que los recursos son escasos y los tiempos apremiantes (Whelan, 2016). El 11S demostró que el terrorismo no puede ser combatido si las inteligencias no trabajan en conjunto, si las fuentes de información no entregan los datos necesarios o si los análisis no son los correctos. Si no se tiene certeza de la ubicación ni de las personas que integran estos grupos, es porque el trabajo de inteligencia ha sido insuficiente. Esto haría sumamente arriesgada cualquier operación, puesto que los líderes están obligados a valorar, primero, la verosimilitud de la información, y luego, los posibles riesgos de operar en estas circunstancias. Los costos de un ataque de gran envergadura generalmente son altos para una sociedad, pero también lo son para el escenario internacional, por todos los efectos que se producen en el campo de las finanzas, el comercio y el mercado mundial.

Otro tema importante para los Estados latinoamericanos ha sido la utilización de los datos obtenidos por las agencias de inteligencia en las diversas pesquisas realizadas, que sirven como evidencia en la imputación de los sospechosos; esto porque se deben cautelar, por una parte, la seguridad de quienes proveen la información y, por otra, los canales empleados en los procesos investigativos (Leonard, 2007: 15). Esto está estrechamente vinculado con la objetividad de las leyes que se hacía referencia en el acápite anterior. Basta con que un dato se filtre para que las indagaciones fracasen por completo. La misma delicadeza se debe tener en el trabajo mancomunado de las agencias; cada una conoce a su personal, mas no a quienes integran la contraparte. En ese sentido, es posible sostener que los riesgos aumentan considerablemente cuando los equipos que comparten la información no se conocen en detalle. Estas aproximaciones siguen vigentes en el mundo actual, pero la presencia de un terrorismo global, ha variado notablemente los enfoques en el mundo de la inteligencia.

El terrorismo actual ha modificado los enfoques tradicionales de las inteligencias nacionales. Frente a estos nuevos enemigos, toda información que se recabe sobre ellos es crucial, por muy escasa y difusa que parezca; cualquier dato que se consiga permitirá conocer algo sobre la organización, reconocer a sus miembros y dilucidar los *modus operandi* (Hobbs, Moran y Salisbury 2014). Es recién ahí donde el Estado comienza a desplegar sus aparatos de seguridad a fin de anticiparse a las acciones y movimientos de los terroristas. Por tanto, cada antecedente relativo a ellos contribuye a su identificación, análisis y posterior neutralización. Por eso es primordial contar con agencias cada vez más íntegras, sobre todo considerando que se enfrentan a un problema intrínsecamente dicotómico: la información en estas materias puede ser, a la vez, escasa y abundante; lo importante es que sea certera, sobre todo cuando se trata de prevenir un ataque o imputarle delitos a los eventuales sospechosos.

Pero es necesario recordar que el terrorismo global es una amenaza altamente dinámica, movедiza y cambiante, y los nuevos paradigmas en el plano de la inteligencia están conscientes de aquello. López (2009: 211) afirmaba al respecto que la “inteligencia se pone al servicio de la definición y personalidad del objetivo, y presenta un esquema de aplicación que desciende a su terreno tras una readaptación de los recursos de inteligencia disponibles”. En otras palabras, los servicios secretos contemporáneos no deberían partir de esquemas rígidos al momento de enfrentar a las amenazas, sino más bien en función de sus comportamientos, métodos y objetivos. Eso demuestra que las nuevas formas de concebir la inteligencia han experimentado cambios sustanciales en la última década. López (2009: 212) identifica al menos tres variaciones importantes: i) mayor intensidad y fluidez para adaptarse a los nuevos tiempos; ii) mayor operatividad, obligada en parte por las formas de terrorismo, al que buscan desactivar; y iii) mayor conexión entre la estrategia y la cotidianeidad de la seguridad, sabiendo que es esta amenaza la que pone las pautas de acción, y no al revés.

La nueva seguridad emergida después del 11S propuso un enfoque integrador entre las instituciones ligadas a la protección de los intereses nacionales. Desde un comienzo, sus principales objetivos fueron responder a las amenazas cuando éstas se manifestasen, por medio de estrategias de reacción inmediata; anticiparse a ellas en la medida de lo posible,

considerando que es una tarea esencialmente difícil (sumatoria perfecta entre el secreto empleado por los terroristas y la incapacidad del Estado de cubrir todas las esferas de la realidad); y diseñar un programa efectivo de recuperación acelerada una vez materializada la amenaza. En la mayoría de los casos, las nuevas estrategias de seguridad son construidas por los distintos gobiernos en base a la experiencia que han tenido en estas materias; eso le da sentido a la relación entre la visión que tienen las sociedades sobre cómo han sido afectadas por la violencia, y la manera en cómo pretenden responder a los futuros escenarios. Pero más allá de las diferencias, la comunidad de Estados asumió que, en todos estos procesos, la inteligencia cobraba un papel crítico (Ganor, 2011).<sup>66</sup>

Las autoridades de Estados Unidos comprendieron que la lucha contra el terrorismo global requería soluciones globales, y en ese sentido la cooperación entre las agencias nacionales e internacionales era más que necesaria. Divulgaron varias ideas: que la información debía ser compartida equitativamente entre los países aliados, a objeto de que las autoridades comprendan unísonamente las dimensiones del terrorismo; que los países asociados en esta lucha se formaran una visión y percepción común de dicha amenaza; que la comunidad tuviera los análisis mínimos para identificar y desbaratar mancomunadamente a los grupos terroristas (Nesi, 2016). En general, ha existido una suerte de tendencia sobre el enfoque de las agencias de inteligencia, que han optado por trabajar de cara a la sociedad civil, a la que sirven; es ella la principal víctima del terrorismo. En ese sentido, los Estados contemporáneos se han enfocado en crear una cultura de acercamiento y transparencia respecto a ella; han concluido que no sólo debe conocer las amenazas, sino además participar directamente en la protección de la nación, entregando información o bien legitimando las políticas gubernamentales. La inteligencia es una aliada necesaria en la lucha contra el terrorismo, y las discusiones sobre ella en América Latina, lo han planteado muy bien.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Entre el 2002 y el 2004 organizaron el Centro Nacional de Contraterrorismo (NTC) en Estados Unidos, el Centro Conjunto de Análisis Terrorista (JTAC) en Inglaterra, la Coordinación Conjunta de Inteligencia Antiterrorista (NTAC) en Australia y el Centro Integrado de Evaluación de Amenazas (ITAC) en Canadá. Se sugiere la obra de Omand (2015: 41 y ss.).

<sup>67</sup> Para comprender la cooperación en el ámbito de las inteligencias, entre Estados Unidos y América Latina, se sugiere los trabajos de Colom (2014) y Rodríguez (2015).

Sin embargo, a pesar de los avances que se han producido en materias de seguridad, y de los aportes de Estados Unidos durante este proceso, los Estados latinoamericanos mantienen ciertos puntos que Ugarte (2016: 38) ha denominado como “problemas persistentes”, en el “lento avance en materia de institucionalización”, hacia un mejor sistema de inteligencia. Luego de hacer una radiografía a las leyes y políticas de inteligencia en la región, Ugarte (2016: 38) sostuvo que, “frecuentemente, nos encontramos con organismos de inteligencia con amplias facultades y concentración de funciones, volcados hacia el ámbito interno de sus respectivos países, y empleados en diversos casos para la política coyuntural por los respectivos gobiernos”. De estos puntos resaltan dos: en primer lugar, el foco endógeno de los sistemas de inteligencia, y en segundo lugar, el empleo de estos instrumentos en temas políticos. Ambos no sólo impedirían una mayor protección del territorio en la lucha contra el terrorismo, sino también esterilizan el sentido de la inteligencia nacional.

## ii) El lavado de activos

Durante los últimos años, la relación del terrorismo con el lavado de activos se ha vuelto intrínseca, entre otras razones, porque las distintas agrupaciones terroristas necesitan fondos para operar (Odeh, 2010; Tofangfaz, 2020), y los criminales organizados la violencia para poder cooptar. Independiente o en conjunto, ambas amenazas son capaces de poner en riesgo la seguridad de los países, incidiendo negativamente en el comercio internacional, en las economías locales y por cierto en las instituciones sociales, políticas y culturales de las distintas naciones.<sup>68</sup> Por eso no es extraño que Naciones Unidas<sup>69</sup> y otras organizaciones

---

<sup>68</sup> Algunos efectos del terrorismo y el lavado de dinero en la economía: se generan pérdidas económicas y materiales para las víctimas y ganancias para los victimarios; se distorsiona el consumo, la inversión y el ahorro; se produce un aumento significativo de los precios; cambios repentinos en los valores asociados a las importaciones y exportaciones; variaciones en las tasas de crecimiento; incidencias en los ingresos y empleos; disminución de los ingresos públicos; vulneración del sector privado, teniendo en cuenta que son pocos los que invertirían sus recursos en contextos vulnerables; variación en la demanda por efectivo; aumento de la inestabilidad de las tasas de cambio e interés; afectan la disponibilidad de los créditos; posibilitan mayores flujos de capital; al poner en duda la reputación del sistema financiero, generan riesgos de solvencia y liquidez; introducen negocios ilegales que perjudican al comercio establecido; engaña las estadísticas nacionales; fomenta la corrupción, el chantaje y el engaño; inciden en el aumento del crimen, y por cierto del terrorismo. Bandyopadhyay, Sandler y Younas (2015).

<sup>69</sup> Cabe destacar que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha sancionado múltiples resoluciones para prevenir y luchar contra los lavados de activos y el financiamiento del terrorismo: la 1275 de 1999, la 1333 del

como la Organización Mundial de Aduanas, el Comité de Basilea, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se hayan abocado durante los últimos años para controlar las finanzas del mundo y de esta manera restringir los límites de acción del terrorismo. En este contexto, el *Convenio Internacional para la represión de la Financiación del Terrorismo* (2002) estableció ciertas obligaciones que los Estados deben suscribir, como la tipificación del delito mismo del financiamiento del terrorismo en sus corpus legales, cooperar con otros Estados en asistencia jurídica e instituir ciertos mecanismos que permitan controlar el financiamiento de los terroristas.<sup>70</sup>

Es factible sostener, que tanto el terrorismo como las formas de financiación que lo mantienen, específicamente el lavado de activos, el crimen organizado (narcotráfico y otras formas de ilegalidad, como el contrabando de armas y tráfico de personas) y la corrupción, tienen variadas consecuencias para la sociedad, puesto que deteriora la legitimidad política de las instituciones, la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y pone en jaque a la democracia (Unger, 2007), al violentarse el Estado de derecho en múltiples sentido, desde el asesinato de personas inocentes hasta la restricción de la libertad de los ciudadanos, que en una democracia es un aspecto fundamental para su funcionamiento.

De acuerdo con el Instituto de Gobernanza de Basilea, América Latina es una de las regiones más fecundas en materias de lavado de dinero, destinado al financiamiento terrorista. Con Irán encabezando la lista de los 146 países evaluados durante el 2017 (último estudio vigente), Argentina ocupaba el lugar 41 con 6.69, Brasil en el puesto 66 con 6.2 y México en el 84 con 5.75. El país con mejor puntuación era Finlandia con 3.4, mientras que el peor evaluado es Irán con 8.6. En términos generales, es posible apreciar que las tres

---

2000, la 1363, 1373 y 1377 del 2001, la 1390 de 2002, la 1452 y 1455 de 2003 y la 2161 de 2014. De todas esta, quizá la más relevante es la 1373, cuyos troncales se refieren al financiamiento mismo de los actos terroristas y el financiamiento de quienes perpetran estos actos. A través de este documento, Naciones Unidas exigía que los Estados debían tipificar como delito el suministro de recursos que tengan la intención de generar terrorismo, directa o indirectamente; esto implicaba que los Estados se comprometían a castigar a sus ciudadanos cuando estos pongan a su disposición ciertos recursos económicos o financieros en las manos de los terroristas.

<sup>70</sup> “Convenio Internacional para la represión de la Financiación del Terrorismo” (2002), Organización de Estados Americanos (Recuperado de [www.oas.org](http://www.oas.org), acceso: noviembre del 2019).

naciones latinoamericanas abordadas en esta investigación no se encontraban en los lugares más auspiciosos. Muy por el contrario: si Argentina se encontraba dentro del primer tercio más controversial, Brasil y México se ubicaban en el segundo grupo, lejos de las naciones que más han avanzado en estas materias.<sup>71</sup> Estos datos explican por qué el GAFI<sup>72</sup> ha prestado tanta atención a los países latinoamericanos, y ha evaluado recurrentemente las acciones ejercidas por Argentina, Brasil y México (Sagastume, Moreno-Brid y Garry, 2016: 31).

Estudios como los realizados por el Instituto de Gobernanza de Basilea demuestran que la gama de negocios que buscan blanquear dineros provenientes de fuentes ilícitas es diversa. Sin embargo, esa multiplicidad converge en un solo punto: la mayoría se realiza por medio de operaciones de comercio exterior. En ese proceso es posible apreciar tres grandes etapas: i) la colocación de los dineros ilegales en el sistema financiero a través de cuentas bancarias, intercambio de divisas y adquisición de instrumentos financieros; ii) el camuflaje de dichos recursos, intentando desviar las ganancias de los dineros ilícitos del delito que los produce, empleando varias formas como la compra de valores, transferencias bancarias y pagando bienes o servicios, borrando de esta manera los vínculos entre los recursos y sus fuentes; iii) la inversión de los dineros en la economía legal de los países, a fin de aparentar que son recursos legítimos (Koh, 2006; D'Souza, 2012).

### iii) Ciberseguridad

Unida a las dos herramientas antiterroristas mencionadas hasta ahora, se encuentra la ciberseguridad, tema que durante los últimos años ha cobrado una relevancia significativa en el ámbito de la seguridad. Los gobiernos han entendido que las ciberamenazas son

---

<sup>71</sup> “Índice Antilavado de Basilea 2017”, Basel Institute on Governance (Recuperado de [www.baselgovernance.org](http://www.baselgovernance.org), acceso: noviembre del 2019).

<sup>72</sup> El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo intergubernamental creado en 1989 por el entonces G8. Su objetivo fundamental es desarrollar políticas que coadyuven al combate del lavado de capitales y la financiación del terrorismo. Según Sagastume, Moreno-Brid y Garry (2016: 25), la distribución geográfica del GAFI “les permite realizar la importante labor de identificar riesgos y tipologías emergentes, identificar a veces los que son específicos de la región (Caribbean Financial Action Task Force, 2008; Grupo de Acción Financiera Internacional de América del Sur, 2006; 2008). Otra importante contribución ha sido apoyar apoyando a los países en la redacción de leyes y regulaciones que cumplen con los estándares internacionales”.

igualmente riesgosas para sus sociedades que cualquier otro peligro, ya que emplean la información dispuesta por el sistema para cometer delitos que vulneran a su población y debilitan a sus instituciones, como la intromisión en las cuentas corrientes, filtraciones y modificaciones a los sitios web de los mismos gobiernos, y la exposición de datos que podrían debilitar el poder o la influencia de un Estado (Evans y Reeder, 2010; Andreasson, 2012). En los informes elaborados por Estados Unidos, el ciberespacio es concebido como “un dominio global dentro del entorno de la información que consiste en una red interdependiente de infraestructuras de tecnologías de la información”, entre los cuales destacan el internet, redes de telecomunicaciones, sistemas informáticos, procesadores y controladores de sistema.<sup>73</sup> Pero también es cierto su carácter social:

Por lo tanto, debe entenderse el ciberespacio no tanto como un escenario o una dimensión aséptica, abstracta y distanciada de los seres humanos, sino todo lo contrario, el ciberespacio se caracteriza por ser un mundo vaporoso, rizomático, abierto y múltiple, donde nos interrelacionamos (Machín y Gazapo, 2016: 48).

La interconexión del mundo a través de estas infraestructuras ha sido aprovechada por las organizaciones terroristas para cometer sus delitos.<sup>74</sup> Han logrado dilucidar que la rapidez, expansión y accesibilidad del internet puede causar daños irreparables a las sociedades actuales, altamente tecnologizadas (Pardis, 2017). Si bien el ciberespacio es por sí mismo un objetivo de estos grupos, lo cierto es que también se ha transformado en un medio para alcanzar otras metas. Además de difundir sus propias acciones de violencia, la literatura reconoce que el internet también ha servido, por una parte, para captar personas que, de diversos lugares, han decidido libremente enrolarse en dichas agrupaciones y, por otra, para difundir sus ideales por medio de la propaganda. El GIMF<sup>75</sup> en el pasado y Al

---

<sup>73</sup> “Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff” (2019), en *DOD Dictionary of Military and Associated Terms* (Recuperado de [www.jcs.mil](http://www.jcs.mil), acceso: noviembre del 2019).

<sup>74</sup> Vinculado a este punto, Candau (2011: 262) identifica algunos factores que propician estos ataques: i) la complejidad de la tecnología actual ha hecho imposible determinar con certeza el grado de seguridad de un sistema; ii) la rápida producción tecnológica impide la elaboración de artículos con sólidos sistemas de seguridad; iii) los productos fabricados fuera del marco occidental tienen alto riesgo porque no se tiene de ellos aseguramientos de calidad; iv) las industrias de tecnología e información no han considerado la seguridad como un factor decisivo; v) el crecimiento de la interconexión de todos los sistemas por medio de la internet.

<sup>75</sup> “Global Islamic Media Front” (GIMF), en *Foro de propaganda de radicalismo islámico* (Recuperado de [www.globaljihad.net](http://www.globaljihad.net), acceso: noviembre del 2019).

Qaeda junto con Estado Islámico en las últimas dos décadas, han demostrado con claridad las utilidades que se pueden obtener de estos medios (Erelle, 2015; Vacca, 2019).

Uno de los factores que les ha dado poder a los terroristas a través del ciberespacio es lo que se conoce con el nombre de “internet profunda” que, según los especialistas, puede superar en quinientas veces al internet tradicional, cuyos buscadores solo podrían detectar un 1% del contenido total del sistema (Vacca, 2019). Por sí solo, ese dato permite suponer que las redes privadas, también conocidas como VPN, que permiten navegar en ambas plataformas –superficiales y profundas-, se transforman en medios altamente peligrosos para la Seguridad de un Estado, puesto que refuerzan el anonimato de quienes las recorren. Esto se debe principalmente a que las direcciones IP de sus computadores quedan solapados por los constantes cambios de servidores por donde transitan los datos, haciendo casi imposible rastrearlos y localizarlos. En efecto, el ciberespacio es un lugar que combina perfectamente tres factores que motivan a los terroristas a emplearlo con sosiego: efectividad, propagación y sagacidad.

El auge del internet convirtió al ciberespacio en un lugar que los Estados decidieron resguardar a través de sus distintos servicios de inteligencia, ya que las amenazas no sólo se han multiplicado, sino también se han hecho más fuertes y eficaces en esas dimensiones. Los primeros en aparecer fueron los hackers, pero a lo largo de los años los especialistas han identificado otras amenazas que han etiquetado como ciberterroristas, ciberdelitos, ciberespionaje e incluso han hablado de las ciberguerras (Mehan, 2009). Más allá de sus especificidades, cada una de estas es vista como un peligro a la Seguridad Nacional. A pesar de que todas son importantes, este trabajo sólo abordará el ciberterrorismo, al que se debe entender como aquel delito perpetrado por individuos que buscan generar terror y atemorizar a la población civil por medio de las nuevas tecnologías computacionales, específicamente el internet, pero con las mismas finalidades del terrorismo tradicional, vistas en un comienzo (Liederbach, Saylor y Tafoya, 2018).

Los efectos del ciberterrorismo pueden ser incalculables, sobre todo en contextos como el actual, donde existe una interconexión casi total. Hasta hace algún tiempo, este tipo

de amenazas estaba reducido al ciberespacio como tal (hackeres y otras acciones, a veces profesionales, otras amateurs), pero como se puede ver en la realidad, el ataque a infraestructuras críticas<sup>76</sup> como aeropuertos, puertos marítimos, centrales nucleares, agencias de seguridad e incluso instalaciones de las Fuerzas Armadas, es algo que preocupa a los Estados. Es cierto que los sistemas computacionales y eléctricos pueden fallar por errores humanos o simplemente por cosas naturales; el problema se complejiza cuando son causados por grupos que conscientemente buscan ocasionar daños a los Estados nacionales. En ese caso, la incertidumbre política y social alcanzaría ribetes insospechados, porque las víctimas serían paralelamente los ciudadanos inermes y las instituciones que, supuestamente, debían reducir las posibilidades de ataque. Todo ello permite concluir que el ciberterrorismo tiene una particularidad que lo hace más efectivo que el terrorismo tradicional, asociado a otras formas de ataque (explosivos, tiroteos, etc.).

En ese contexto, los Estados latinoamericanos han ido tomando ciertas medidas, todas ellas resumidas en un concepto que ha cobrado suma relevancia política y social: la ciberseguridad, entendida como el conjunto de medidas técnicas destinadas a la protección de las infraestructuras y dispositivos que almacenan, procesan y transmiten la información, tanto a nivel global (ciberespacio) como particular (como software y otros instrumentos relacionados) (BID – OEA, 2020). No es una utopía que los terroristas empleen el internet como medio para perpetrar sus acciones, pues saben que el ciberespacio tiene un sinnúmero de vulnerabilidades que ponen en permanente riesgo a las infraestructuras críticas, muchas de las cuales están interconectadas a tal punto, que un atentado contra una, puede repercutir de forma inmediata en el sistema. Los efectos psicológicos de la población, en un ataque de esta naturaleza, serían sumamente catastróficos a nivel tanto nacional como internacional, considerando que las infraestructuras vitales no se reducen a un plano particular. Machín y Gazapo (2016: 48) agregan al respecto:

El ciberespacio ha trascendido las limitaciones propias de las fronteras entre los países; los ciudadanos interactúan e intercambian información e ideas con una libertad e

---

<sup>76</sup> Se conoce como infraestructuras críticas al conjunto de recursos, servicios y sistemas tecnológicos que, en caso de ser atacados por el terrorismo, producirían un impacto total en la seguridad de la nación. Los efectos no sólo serían humanos –que por cierto son los más importantes–, sino también habría secuelas económicas, institucionales y gubernamentales.

inmediatez como jamás había sido posible; se ha proporcionado un foro para la libertad de expresión y el ejercicio de los derechos fundamentales.

Los Estados latinoamericanos han avanzado sustancialmente en materias de ciberseguridad y ciberdefensa durante los últimos años. La discusión política, el análisis académico y las agendas de las distintas naciones están cada vez más abocadas a dar respuestas a este tipo de amenazas. Sin ir más lejos, diez países de la región ya cuentan con estrategias nacionales de ciberseguridad. Estos son Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Trinidad y Tobago (BID – OEA, 2020). La mayoría de estas políticas públicas han tenido el apoyo de la OEA por medio del *Programa de Seguridad Cibernética* del CICTE, y avalado por la *National Cyber Security Index* de la Governance Academy Foundation de Estonia.<sup>77</sup> Según estos indicadores, que miden la preparación de los países para prevenir estas amenazas, los países mejor preparados a nivel regional son Panamá, Colombia y Chile; pero más allá de estas excepciones, los mismos estudios establecen abiertamente que los Estados latinoamericanos son vulnerables en la protección de infraestructura crítica y ciberoperaciones militares (Álvarez, 2018).

Los especialistas coinciden en que el ciberespacio es un terreno fértil para que grupos terroristas generen daños irreversibles en las sociedades actuales, altamente tecnologizadas. El grado de conexión mundial, la inmediatez de sus efectos y la información que contiene lo transforman en un medio prodigioso para producir cambios estructurales o, al menos, poner en jaque la normalidad de los sistemas nacionales e internacionales. El ciberterrorismo es capaz de generar daños cuantiosos, con pocos recursos, y con escasas probabilidades de ser detectados por las agencias de seguridad.<sup>78</sup> Por eso se cree que la combinación de estos ataques con los materiales ha derivado en un terrorismo letal, pues tendría la capacidad de golpear a los países en dos esferas simultáneas que los paralizarían por completo: destruye la

---

<sup>77</sup> “National Cyber Security Index” (2020) (Recuperado de [www.ncsi.ega.ee](http://www.ncsi.ega.ee), acceso: diciembre 2021).

<sup>78</sup> Candau (2011: 261) señala que los ciberataques comparten las siguientes características: i) tienen bajo costo, pues muchas de sus herramientas se pueden descargar gratuitamente o a costos muy bajos para el daño que pueden causar; ii) son de fácil empleo, ya que los ataques no requieren grandes conocimientos técnicos; hay ciertos instrumentos con interfaces muy amigables y sencillos de usar; iii) son efectivos, porque es altamente probable alcanzar los objetivos debido a la ausencia de políticas de empleo o limitación de recursos existentes; según el autor, habría poca conciencia por parte de líderes políticos, privados y ciudadanos; iv) tiene un bajo riesgo para quienes atacan; es difícil atribuir un ataque con las herramientas de ocultación del origen existentes actualmente en el sistema y por la carencia de legislaciones nacionales en varios de los países.

infraestructura y de paso controla lo poco que quedó en buenas condiciones después de los ataques.

Adicionalmente, en el caso de Estados Unidos, la nueva Estrategia planteaba que el Departamento de Seguridad del Territorio Nacional debía proteger las infraestructuras críticas establecidas en el documento, en conjunto con el Departamento de Defensa, las Fuerzas Armadas y las diversas agencias de inteligencia, todas coordinadas por la Agencia de Seguridad Nacional (en inglés *National Security Agency*, NSA) que, a su vez, tiene su propia unidad de información que analiza las nuevas amenazas y desarrolla protocolos de seguridad (Singer y Friedman, 2014). El 2009 fue reformulada esta política de ciberseguridad. Después de un diagnóstico estructural, el gobierno determinó que era necesario promover una visión de conjunto en estas materias, pues el problema no radicaba sólo en las amenazas mismas, sino también en la falta de conexión que existía entre las distintas agencias. Las nuevas directrices debían orientarse en el mismo sentido de toda lucha antiterrorista, pero, esta vez, en el ámbito cibernético: identificar, reducir y resistir las amenazas. El proyecto establecía diez medidas inmediatas.<sup>79</sup>

La *Iniciativa global sobre ciberseguridad nacional* (CNCI), sancionada el 2008, instauraba tres objetivos para lograr mayor seguridad cibernética: i) establecer una línea de defensa contra todas las amenazas, sin importar su naturaleza, para lo cual es fundamental mejorar los intercambios recíprocos de información de las distintas alertas y hechos que sean detectados por alguna agencia gubernamental o actor privado, a fin de actuar con rapidez en la prevención del ataque; ii) defender al país con todos los medios disponibles, pero para ello es primordial mejorar la contrainteligencia y las capacidades logísticas en insumos y tecnologías que lo permitan; iii) seguir fortaleciendo la ciberseguridad, ampliando la

---

<sup>79</sup> Estas diez medidas, que inspiraron buena parte de las políticas que luego se adoptaron en los países latinoamericanos, son las siguientes: i) nombrar responsable de ciberseguridad nacional, que coordine todas las políticas y actividades agenciales; también se crea un órgano dependiente del NSC; ii) desarrollar una estrategia que asegure las infraestructuras de comunicaciones nacionales; iii) establecer la ciberseguridad como una prioridad gubernamental; iv) proponer a un responsable de privacidad y libertades públicas adscrito al NSC; v) fomentar la Inter agencialidad y definir las responsabilidades de cada una; vi) concientizar y formar a los ciudadanos en estas materias; vii) promover una mayor implicación de Estados Unidos en la regulación internacional de la ciberseguridad y promover, desde allí, una mayor colaboración entre los países; viii) tener listo un programa de respuestas en caso de recibir un ataque de este tipo; ix) fomentar la investigación y desarrollo en ciberseguridad; x) todo lo anterior asegurando la privacidad y las libertades de los ciudadanos.

formación y concientización entre los ciudadanos, optimizando los niveles de investigación en la materias e impulsar estrategias y tácticas que disminuyan las posibilidades de ciberataques.<sup>80</sup> En todo eso, el responsable de la ciberseguridad nacional cumple un papel protagónico.<sup>81</sup>

Para el 2012, la Cámara de Representantes de Estados Unidos, aprobó con suma urgencia el proyecto de ley que permitía a las compañías de servicio de Internet, entregar toda la información confidencial posible de los usuarios, al gobierno federal. Este proyecto, conocido también como CISPA, pretendía dotar de poderes extraordinarios a las agencias de seguridad federales, a objeto de proteger las redes nacionales de ciberataques, que atentaran contra información clave para el desarrollo del país, entre ellas las patentes y derechos de autor. La principal crítica contra el proyecto era su eventual abuso de poder, puesto que ampliaba las definiciones de la información, que podía ser interceptada por las autoridades. Las enmiendas que los congresistas le introdujeron, tenían que ver con la investigación y persecución de los criminales cibernéticos, la protección de los ciudadanos y el resguardo infantil. Sin embargo, el punto más decisivo tiene que ver con que la ley estableció la ciberdelincuencia como toda acción que implique interrumpir la red, sin las autorizaciones correspondientes, por tanto, tipificaba los ataques a la distribución de servicios y los fraudes informativos. En esa gama, entraba a jugar el terrorismo propiamente tal (Dawson, 2015) .

---

<sup>80</sup> “Iniciativa global sobre ciberseguridad nacional” (2008) (Recuperado de [www.whitehouse.gov/cybersecurity/comprehensive-national-cybersecurity-initiative](http://www.whitehouse.gov/cybersecurity/comprehensive-national-cybersecurity-initiative), acceso: noviembre del 2019).

<sup>81</sup> Para ello debe velar por el buen funcionamiento de ciertas iniciativas: i) la gestión de las redes del gobierno federal como una red única, con conexiones seguras a internet; ii) la instalación de sensores detectores de intrusos en la misma red gubernamental; iii) la instalación de un sistema de prevención para intrusos, llamado Einstein 3; iv) la coordinación de investigación y desarrollo para mejorar la prevención; v) la interconexión de centros operativos de seguridad, a fin de mejorar la visión de conjunto de las amenazas vigentes, dirigido desde el Centro de Operaciones de Ciberseguridad; vi) impulsar un plan federal de contrainteligencia cibernética; vii) el aumento de seguridad de las redes clasificadas, que contienen diversas informaciones de alta complejidad nacional; viii) ampliación de la ciber educación; ix) impulsar programas y estrategias que refuercen la disuasión; x) el desarrollo de aproximaciones globales para la gestión de riesgos; xi) la definición del gobierno en las mejoras de la ciberseguridad, sobre todo en los sectores que controlan las infraestructuras críticas. Otras instituciones vinculadas a esta área son “Government Accountability Office”, “Privacy Impact Assessment” y “Director of National Intelligence”.

#### iv) Armas de destrucción masiva

Pero los ciberataques no son los únicos que por su naturaleza pueden generar efectos globales; también están las armas de destrucción masiva (ADM) que, durante los últimos años, han cobrado suma relevancia en la discusión antiterrorista. Entre ellas figuran las armas nucleares, biológicas y químicas. Debido a las secuelas que pueden producir, son catalogadas como unas de las principales amenazas a la seguridad del mundo.<sup>82</sup> Si bien ya no tienen las mismas connotaciones que tuvieron durante la Guerra Fría, época en la cual, la amenaza de destrucción total era permanente, lo cierto es que el acceso a estos materiales, por parte de algunos Estados u otros agentes no estatales, sigue siendo un problema para la sociedad internacional, porque perfectamente podrían caer en manos de alguna asociación terrorista (Cervell, 2006: 101). Por eso no es extraño que, a partir del 2001 en adelante, el tema de las armas de destrucción masiva nuevamente acaparó la atención de la sociedad internacional, solo que esta vez de una manera distinta, puesto que no era una superpotencia la que podía poner en riesgo la seguridad de las personas, sino el terrorismo propiamente tal. Y que los terroristas manipularan este tipo de materiales era aún más complejo, pensando que ellos no se rigen por ninguna norma internacional (Porterfield, 2004).

En la línea de lo anterior, tras el 11S, Estados Unidos impulsó tres proyectos internacionales en esta materia, que rápidamente fueron transmitidos a los Estados latinoamericanos: la *Estrategia de Seguridad Nacional para combatir las ADM*, el *Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*, la *Iniciativa de Seguridad de los Contenedores* (todas del 2002) y la *Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación* (2003). Los cuatro proyectos reflejaban no sólo el liderazgo de Estados Unidos en estos asuntos (Miranzo, 2016: 160), sino también que sus preocupaciones pasaban a ser las preocupaciones del mundo, o al menos los de América Latina. Todo quedaba zanjado con la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el 2004. Sin embargo, ciertos hechos comenzaron a tensionar el ambiente, como la salida de Corea del Norte del Tratado de No Proliferación y el inicio de la guerra contra Irak, ambos durante el 2003. De todos modos, nada de esto aplacó

---

<sup>82</sup> Espona (2016: 4) afirma que “este tipo de armas es capaz de causar variados efectos sobre la población, animales, plantas e infraestructura, desde la muerte hasta tratamientos durante décadas de secuelas”.

las pretensiones de Washington; por el contrario, fomentaron un sólido convencimiento de que las ADM debían ser contenidas porque, en manos de los enemigos, eran peligrosas para la seguridad nacional e internacional.

Sobre esto último, la *Estrategia de Seguridad Nacional para combatir las ADM* establecía que la adquisición de estas armas por parte de Estados “fallidos” y grupos terroristas era una amenaza para el país, pero también para la seguridad del mundo. Para ello propone tres líneas de acción: i) la contra proliferación en la lucha contra el uso de las ADM; ii) el reforzamiento de la no proliferación, acentuando sus riesgos; iii) la respuesta táctica, inmediata y unilateral -si es necesario- contra quienes las empleen. Entendiendo que es un problema global, Estados Unidos se aseguró a través de la *Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación*, el apoyo internacional. De esta manera, obtenía los permisos necesarios para bloquear rutas marítimas, aéreas y terrestres en caso de detectar ADM que transiten desde o hacia los grupos estatales o no estatales que intenten aplicarlas en contra de su nación, sin importar donde se encuentren (Priego, 2014).

De acuerdo con Miranzo (2016: 162), las medidas adoptadas por Estados Unidos, que poco a poco pasaban a ser las primeras referencias para las naciones latinoamericanas en estas materias, “son el principal exponente de una política de contra proliferación, basada en el uso de la fuerza, o la amenaza de ésta, de forma directa o mediante el despliegue del sistema de defensa antimisiles, de forma unilateral y con carácter discriminatorio en función de dos objetivos fundamentales”: por una parte, los Estados “proliferadores”, como Corea del Norte e Irán, y por otra, los Estados “facilitadores involuntarios”, como Rusia y Pakistán, que se caracterizan por tener sistemas de control un tanto vulnerables, lo cual aumenta las posibilidades de que cierto material nuclear, biológico o químico se fugue y llegue a manos de las amenazas verdaderas, que podrían desestabilizar al sistema de forma inmediata. Espoza (2016: 4) se refiere a las armas biológicas, pero es aplicable a las otras formas de destrucción masiva:

Causan enfermedades y que deliberadamente son dispersados en un área determinada con el fin de incapacitar a seres humanos o reducir su poder de resistencia. Estos agentes

también pueden ser utilizados contra animales (ganado) y vegetales (cosechas) de importancia económica con el objetivo de dañar el sustento y la economía del país.

En general, los únicos países que han logrado sobresalir en materias nucleares en América Latina son Argentina y Brasil. Ambos países han desarrollado políticas e industrias de punta, que los han transformado, durante las últimas décadas, en referentes a nivel regional. El resto de las naciones latinoamericanas, sin embargo, están en niveles inferiores. Dos razones que podrían explicar esta situación: por una parte, la fuerte regulación internacional de estos materiales, por las razones de seguridad señaladas anteriormente, y por otra, la sanción misma del Tratado de Tlatelolco en 1967, que prohibía no sólo el ensayo, uso, elaboración o adquisición de armas nucleares en América Latina y El Caribe, sino también la recepción, almacenamiento o posesión de toda arma nuclear. Tal como lo señaló Gros (2008: 542), la importancia del Tratado “como modelo para otras zonas libres de armas nucleares, y su contribución constante a la paz y a las seguridades internacionales, lo situaron y continúan situándolo hoy en el centro del interés político y jurídico”.

El problema es que el Tratado de Tlatelolco regulaba las acciones estatales, no las acciones terroristas, dejando un vacío importante para las próximas generaciones. El mismo Gros (2008: 547) lo indica con claridad: “el terrorismo, fenómeno siempre presente en la historia de la humanidad, no tenía en 1967 la significación universal que posee hoy”. Luego prosigue: “esta cuestión del terrorismo no poseía entonces las vinculaciones políticas que hoy tiene ni tenía una estrecha relación, como tiene actualmente, con los conflictos bélicos, con el desarme y el comercio de armas”. En efecto, la ausencia de ataques nucleares, químicos o biológicos en América Latina, y el legado del Tratado de Tlatelolco, sus enmiendas y otros convenios internacionales,<sup>83</sup> han hecho que los países de la región, en general –con algunas excepciones como Uruguay-, no establezcan políticas antiterroristas en estas materias. La lucha contra el terrorismo necesita de esfuerzos que superen la proscripción o prohibición de estos componentes, y den paso a otras más asociadas a la prevención y respuesta ante inminentes ataques de esta naturaleza.

---

<sup>83</sup> El Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina de 1993, el Acuerdo de Cooperación para la promoción de la ciencia y la tecnología nucleares en América Latina y el Caribe del 2006, la Convención sobre las Armas Químicas para representantes de las instituciones aduaneras de formación de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe del 2019.

### c) Contraterrorismo en América Latina

El contraterrorismo aparece en escena cuando los sistemas antiterroristas de un determinado país –particularmente los aparatos de inteligencia- no lograron detectar o prever a tiempo los ataques terroristas que, además de aniquilar a sus ciudadanos, destruyeron los cimientos constitucionales del país, alteraron su ordenamiento interno y sobrepasaron sus mecanismos de seguridad, lo cual altera sustancialmente la incertidumbre y vulnerabilidad de la polis en un tiempo acotado (Silke, 2011). A diferencia de lo que algunos pueden sostener (Aznar, 2017: 94), el contraterrorismo no tiene ninguna “dimensión negativa”; muy por el contrario, es el recurso legal e institucional que disponen los Estados modernos para responder, de la forma más expedita posible, a las agresiones sufridas por los grupos terroristas. Como se ha visto antes, los aparatos de inteligencia son cruciales en esta labor, pero cuando estos se ven superados por la realidad, les corresponde a los cuerpos policiales, militares y de seguridad, entrar en acción.

A diferencia de unos pocos (Chile y Colombia, específicamente), la mayoría de los países latinoamericanos posee una importante diversidad de organismos policiales; naciones federales como Argentina, Brasil y México tienen sus cuerpos nacionales (también conocidas como policías federales), pero además cuentan con sus policías estatales o provinciales, dependientes de las unidades estatales, integrantes de la federación; incluso países como México cuentan adicionalmente con policías municipales, mientras que otros, como Argentina, tienen entidades investigativas, como la *Policía de Investigaciones* de la Provincia de Santa Fe o la *Policía Científica* de la Plata, solo por poner algunos ejemplos. En fin, una de las particularidades de la policía latinoamericana es precisamente el amplio abanico de instituciones que tiene bajo su responsabilidad, el orden y la seguridad pública. No así las Fuerzas Armadas; en estos tres países, como en la mayoría de las naciones de la región, cuentan principalmente con tres: los Ejércitos nacionales, las Armadas y las Fuerzas Aéreas, cada una con sus respectivos objetivos y campos de acción.

Luego de realizar una breve descripción de las policías latinoamericanas, Dammert (2005: 55 y ss.) propuso dos ideas que permiten no sólo comprender y estudiar mejor estas

instituciones, sino también levantar algunas interrogantes que van a contribuir al desarrollo de esta investigación: en primer lugar, que a través de los años, “la diferencia entre seguridad interna y externa no se ha desdibujado”; esto quiere decir que, a pesar de las dinámicas propias de cada caso, en general los cuerpos policiales han respetado sus acotados límites de acción; y, en segundo lugar, es que estos organismos son, en la mayoría de los casos, mal evaluados por sus propios conciudadanos, que los miran con desconfianza debido a su poca eficiencia, a la corrupción que a veces los envuelve y a la mínima profesionalización de su gente. La tesis de Dammert complejiza el escenario, toda vez que tener cuerpos policiales con acciones limitadas, y deslegitimados por la población, hace que la Seguridad Pública quede mermada ante la amenaza terrorista.

Rico y Chinchilla (2002: 18-20) presentaron algunos aspectos generales de las policías latinoamericanas: i) éstas mantienen una fuerte dependencia con la política; ii) tienden a la militarización; iii) no están sustentadas en una cultura democrática sólida, por tanto las libertades y los derechos son más susceptibles de ser violentados; iv) deficiencias en el manejo de la información (inteligencia); v) estructuras altamente jerarquizadas; vi) bajos niveles de profesionalización; vii) insuficiencia numérica respecto a la población; viii) escasos recursos financieros; ix) bajo salarios y condiciones laborales deficitarias; x) régimen disciplinario y mecanismos de control en proceso de mejora; xi) ausencia de dispositivos que aseguren la transparencia y el manejo de información; xii) débil coordinación entre las policías y los sistemas judiciales; xiii) evaluación negativa por parte de la ciudadanía; xiv) corrupción, represión y violaciones a los Derechos Humanos; xv) influencia de Estados Unidos en sus organizaciones, estructuraciones y operatividades.

Sobre el último de estos puntos, Alcocer (2016: 43 y ss.) sostuvo que los objetivos cardinales que motivaban a Estados Unidos a colaborar con las policías latinoamericanas eran, por una parte, apoyar a los sistemas democráticos, y por otra, fortalecer la protección de los países ante la creciente actividad criminal internacional. Dentro de este grupo figuraban: i) el crimen organizado, sobre todo el tráfico de drogas y de armas; ii) la migración ilegal, puntualmente aquella que amenaza desde el sur; y iii) el terrorismo, sin especificar de qué tipo. Si bien todos estos problemas eran igualmente complejos para la seguridad nacional

e internacional, lo cierto es que el terrorismo era el que requería más atención, sobre todo después del 11S. Por eso la autora señalaba que, tras ese hecho, “las policías tuvieron que enfrentar retos en materia de terrorismo que antes no contemplaban”. Esa suerte de novedad hizo que Estados Unidos comenzara a brindar todo tipo de capacitaciones y ayudas económicas a las policías de la región, en diversas áreas asociadas al combate contraterrorista, a objeto de prepararlas tecnológica, táctica y estratégicamente para los nuevos escenarios que se venían.<sup>84</sup>

Si hay un punto que genera consenso entre los especialistas, es que uno de los factores decisivos para comprender el grado de inseguridad que afecta a los países latinoamericanos, es la composición y calidad de sus fuerzas policiales (Frühling, 2009; Sain, 2015; Tablante y Morales, 2020). Esto es un problema para la lucha contraterrorista, toda vez que las policías juegan un papel fundamental en la Seguridad Pública de los países; en caso de que una organización terrorista ataque, son éstas las primeras en reaccionar, incluso antes que los mismos cuerpos militares, dada la naturaleza de la violencia, que se concentra principalmente en la polis, a cargo de los cuerpos policiales o de seguridad, según cual sea el caso; de hecho, es dentro de esa dimensión donde se produce la violencia y donde se aprecian sus primeros efectos. Sin embargo, es menester señalar que las policías no son instituciones autónomas, sino que sus composiciones y regulaciones derivan del trabajo que pueda generar el Estado y sus poderes en materias de seguridad. Entonces, si las policías no están en condiciones de luchar contra el terrorismo u otras amenazas, es porque el Estado y sus administradores no han logrado prever el papel que juegan en esta nueva realidad.

Al igual que las policías, las Fuerzas Armadas latinoamericanas también comenzaron a prepararse para estos nuevos escenarios contra el terrorismo (en algunos casos se crearon unidades especializadas, recibieron entrenamiento distinto al convencional y fueron equipados con nuevos aparatos tecnológicos). Se pueden identificar varias tesis al respecto, como, por ejemplo, que las Fuerzas Armadas en la región están mejor preparadas y dotadas que las policías para enfrentar la violencia terrorista (Calderón, 2012); que es necesario

---

<sup>84</sup> La literatura es generosa al establecer la conexión entre la influencia de Estados Unidos en el empleo de las fuerzas armadas en el ámbito de la Seguridad Pública. Se sugiere las obras de Álvarez y Isenhouer (2005) y Rubert (2013).

contar con Fuerzas Armadas que sean capaces de repeler ataques planificados y perpetrados desde fuera del territorio; entre otras. Es probable que este nuevo rol de las Fuerzas Armadas responda a estas u otras variables; sin embargo, es clave no desestimar la influencia de la *Estrategia de Seguridad Nacional* del presidente George Bush, que estipulaba no sólo la colaboración “con otros para resolver conflictos regionales” e impedir que “nuestros enemigos nos amenacen a nosotros, a nuestros aliados y a nuestros amigos”, sino también lo que se conoce como la “acción militar preventiva”, que ponía sobre relieve el uso de las Fuerzas Armadas en esta lucha, tanto dentro como fuera del territorio nacional.<sup>85</sup>

En América Latina, las policías y Fuerzas Armadas han sido empleadas permanentemente para enfrentar amenazas “no convencionales” (Kirk, 2004), como el crimen organizado en general, y el narcotráfico en general. Ante este tipo de amenazas, han tenido que reconfigurarse rápidamente, reformulando sus visiones, misiones y organizaciones. El problema radica en que esos procesos muchas veces han generado costos importantes, como la confusión de roles y las consecuentes tensiones con la jurisprudencia, lo cual incluso ha terminado con enfrentamiento entre las instituciones. Ahora bien, uno de los más complejos, es que las policías se han hecho cargo de cuestiones propias de la Seguridad Nacional, mientras los cuerpos militares de la Seguridad Pública, generando consecuencias que van desde la violación a los Derechos Humanos (Alda, 2019: 52) hasta la incapacidad de resolver los problemas relativos a la seguridad.

Con la excepción de los atentados en Argentina durante los noventa, América Latina no ha sido víctima de agresiones como las del 11S u otras ocurridas en Europa durante los últimos años; como se ha planteado antes, los problemas de la región, en general, son otros, muy diferentes a los provocados por grupos como Al Qaeda o Estado Islámico; por tanto, es perfectamente factible señalar que la experiencia regional en este tipo de terrorismo es mínima. Sin embargo, bastó con que Estados Unidos, principal aliado estratégico de casi todos los países latinoamericanos se enfocara en este tipo de amenazas, para que el resto

---

<sup>85</sup> “Discursos del Presidente George W. Bush” (Recuperado de [www.georgewbush-whitehouse.archives.gov](http://www.georgewbush-whitehouse.archives.gov), acceso: diciembre 2019).

avanzara en esa misma dirección<sup>86</sup>; la experiencia de aquel país terminó ordenando todos los esfuerzos, sistemas y recursos de los Estados latinoamericanos en su lucha contra esa modalidad terrorista, paradójicamente ausente de sus propios territorios; y en ese proceso, las fuerzas policiales y militares pasaron a jugar un rol fundamental (Prevost, Vanden y Campos, 2014).<sup>87</sup> Balletero (2006) lo planteaba hace unos años: la existencia de una nueva amenaza, desconocida entre los países latinoamericanos, significaría establecer una nueva estrategia de seguridad y defensa.

La complejidad del terrorismo exige que las policías y Fuerzas Armadas de América Latina transfieran todos sus recursos humanos, materiales y logísticos en beneficio de la Seguridad, tanto Pública como Nacional. La experiencia de Estados Unidos ha revelado que la forma más idónea para que trabajen ambos brazos del Estado sería de forma interagencial; resultaría infructuoso que ante la amenaza terrorista, las policías, los ejércitos, las armadas, las fuerzas aéreas y de seguridad, circulen por carriles diferentes, tal como sucedía en Estados Unidos antes y durante del 11S; por el contrario, deben tener sus roles bien definidos no sólo para evitar tensiones innecesarias entre ellas mismas, sino también para compartir información y a operar en conjunto, tarea clave en todo proceso contraterrorista; compatibilizar procedimientos, intrínsecamente distintos pero no excluyentes entre sí; y contribuir de la misma manera a la protección del territorio nacional; no se espera que unas

---

<sup>86</sup> Lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas de defensa (CP/RES. 829-1342/02) es un documento de la Organización de Estados Americanos que ha incidido en el diseño de las nuevas políticas de seguridad en la región. Además de fomentar la publicación de los Libros Blancos de la Seguridad, el documento, que data del año 2002, reconoce que tradicionalmente las Fuerzas Armadas han sido destinadas a proteger el Estado, su soberanía territorial y sus ciudadanos ante amenazas externas. Sin embargo, durante los últimos años se ha producido un fenómeno distinto: se ha tendido a incluir a esos brazos armados a tareas “no tradicionales”, como el combate al narcotráfico y al terrorismo en cualquiera de sus acepciones. [www.oas.org](http://www.oas.org) Y a propósito de la OEA, Garzón (2004: 3-4) sostuvo: “Los hechos del 11 de septiembre introdujeron cambios en las percepciones de las amenazas y la seguridad. Estados Unidos como la potencia hegemónica, habiendo sido objeto de un ataque directo – sin precedentes –, por parte de una red terrorista multinacional, redefinió su agenda nacional de seguridad en relación a esa amenaza y, por su peso, influyó en las agendas de los organismos internacionales.”

<sup>87</sup> El elemento más nítido para medir la influencia de Estados Unidos en las policías y fuerzas armadas latinoamericanas es el SOUTHCOM, unidad encargada de gestionar las relaciones militares entre el país norteamericano y sus vecinos del sur. Entre sus objetivos destaca resistir y anular todas las amenazas transnacionales como el terrorismo y el crimen organizado, y velar porque todas las naciones cumplan sus leyes asociadas a la Seguridad Pública y nacional; también, está pensado para detectar, monitorear y analizar los canales de información de todas las naciones aliadas con Estados Unidos, entre las cuales están Argentina, Brasil y México. Ahora bien, cabe destacar que no es un departamento solamente burocrático; por el contrario, es una unidad de combate operativa con capacidad de responder en poco tiempo a las amenazas mencionadas, tanto en suelo estadounidense como latinoamericano. Véase [www.southcom.mil](http://www.southcom.mil)

sean menos poderosas que las otras; lo importante es que la naturaleza de una se complemente con la naturaleza de las otras.

La lucha contra el terrorismo no será efectiva si las policías y los militares desconocen sus funciones; tampoco lo será si no cuentan con el entrenamiento necesario, si no poseen los medios materiales adecuados, o si el gobierno, las instituciones y los ciudadanos no avalan su proceder. Este trabajo parte del supuesto de que las instituciones policiales y militares en general cumplen una labor primordial y determinante en la lucha contra este flagelo que circula por todo el mundo, traspasando fronteras y transgrediendo soberanías de forma impune; son estas instituciones, y no otras, las que guardan el monopolio de la fuerza dentro de una sociedad organizada. Sampó y Alda (2019: 24) señalaron que las Fuerzas Armadas latinoamericanas siguen conservando una estructura, medios y normas propias de una fuerza “configurada para la Defensa Nacional, frente a un enemigo externo, en coherencia con su principal misión”. Sin embargo, de esta obra se desprende una suerte de “contradicción” a nivel regional, por cuanto su empleo ha estado dirigido hacia las “misiones secundarias”, específicamente, al combate contra el crimen organizado.

Si bien el trabajo de Sampó y Alda (2019) se refiere al empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado, lo cierto es que ellas proponen ciertas interrogantes que podrían contribuir significativamente al desarrollo de esta investigación: ¿pueden las Fuerzas Armadas ser eficientes al momento de cumplir tareas para las que no están preparadas profesionalmente? ¿Pueden ser “eficaces” al momento de contrarrestar al terrorismo islámico de tendencia global? ¿Son éstas las más adecuadas para cumplir esa misión? Pero dicha obra (Sampó y Alda, 2019: 25) plantea un punto de inflexión que, si bien está pensado para los problemas asociados a la criminalidad organizada, también facilita el análisis sobre empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contraterrorista: “los militares carecen del respaldo legal necesario para operar en la persecución de este tipo de criminalidad, y los ciudadanos igualmente carecen de la protección legal ante la actuación de las Fuerzas Armadas”. Este punto, que las autoras plantean a propósito del crimen organizado, es perfectamente aplicable al combate contra el terrorismo, toda vez que ambas amenazas ponen en riesgo no sólo los Derechos Humanos, sino también la seguridad del

Estado y todo lo que ello implica (su sobrevivencia, el bienestar de su gente y su integridad territorial).

Los especialistas han demostrado que los marcos normativos y doctrinarios que actualmente rigen a los países latinoamericanos en materias de empleo militar en el contraterrorismo son heterogéneos (Bartolomé, 2009). Unos, como Chile y Argentina, reflejan claras distinciones entre los planos internos y externos, mientras que otros, como Perú y Colombia, no establecen con rigidez que el terrorismo -y el crimen organizado, por cierto- sea un área que corresponde solo a las policías. Bartolomé (2009) postula que estas orientaciones y disimilitudes se deben a la experiencia terrorista de cada caso, porque en países como Perú y Colombia la violencia llegó a un nivel tal, que terminó superando las capacidades de sus fuerzas policiales; otra variable que es necesario tener en cuenta dice relación con que, en esos países, la seguridad y la defensa son dos puntos inseparables, por tanto las Fuerzas Armadas tendrían la responsabilidad de enfrentar amenazas como el terrorismo y crimen organizado. De todos modos, eso que los autores distinguen con claridad, en las normas y reglamentos no aparece de forma tan evidente.

¿Pero qué sucede en Argentina, Brasil y México? ¿Qué facultades tienen las fuerzas policiales y militares para combatir al terrorismo? ¿La norma es lo suficientemente clara al mandar a una u otra rama en la lucha contra este flagelo? Los roles de cada institución, ¿tienden a cruzarse o más bien a excluirse? ¿Eso es realmente determinante para alcanzar los objetivos nacionales propuestos? Todo esto en el plano legal; en el plano técnico, ¿tienen las capacidades y las herramientas estratégicas, tácticas y operativas necesarias para enfrentar atentados terroristas? ¿Están dotadas de personal entrenado en materias contraterroristas? ¿Cómo están formadas sus unidades de élite? En el plano político, ¿cuáles son los instrumentos especializados que coordinan el trabajo interinstitucional, tan disímiles entre sí? ¿Es verdaderamente necesario que las instituciones permanezcan regidas por normas que delimitan sus funciones? Estas serán algunas de las interrogantes que responderá el último capítulo.

Sin embargo, es esencial para el análisis identificar los fundamentos legales y políticos de cada país. Si en Argentina, en principio, la división entre defensa y seguridad era “tajante” (Bartolomé, 2009: 11), luego, con la Ley 24.059, eso cambió, permitiéndole a las Fuerzas Armadas participar en materias de seguridad interior, en casos verdaderamente “excepcionales” (capítulo VI); en Brasil, la norma también establece diferencia de roles, pero en la práctica se sabe que instituciones como el Ejército o la Armada han sido destinadas en reiteradas ocasiones a cubrir zonas urbanas de la amenaza criminal y otras funciones<sup>88</sup> (Villas Boas Filho, 2007; Saint Pierre, 2008 y 2015; Sampó y Troncoso, 2017); en México, por su parte, tanto la norma como la costumbre se mezclan de forma permanente, produciéndose una verdadera confusión entre lo que es seguridad, defensa y Seguridad Pública (Piñeyro, 2004). Pero, ¿cuál de estos enfoques es más efectivo? En este trabajo se defiende la posición de que el terrorismo islámico global, con sus particularidades y complejidades, debe ser combatido de forma íntegra, aunada y mancomunada por parte de las fuerzas policiales, militares y de seguridad, y que cualquier diferencia en seguridad o en defensa queda obsoleta ante una amenaza que no reconoce esas diferencias.

#### d) Conclusiones del capítulo

A lo largo de este segundo capítulo, se han planteado dos ideas matrices. En primer lugar, se ha ofrecido un horizonte muy general de las legislaciones y de las políticas antiterroristas en América Latina, como también una mirada panorámica a las principales tensiones que giran en torno a los sistemas contraterroristas existentes en la región. Y, en segundo lugar, se han introducido los próximos tres capítulos, en los cuales abordarán estos temas aplicados a Argentina, Brasil y México. De acuerdo con lo visto hasta ahora, es

---

<sup>88</sup> En Brasil, las FFAA han sido requeridas para distintas funciones entre las que destacan: 1. Garantizar la presencia del Estado en todo el territorio, dadas las dimensiones geográficas del país; 2. Proveer seguridad en grandes eventos, (Ej. Mundial de Fútbol y Juegos Olímpicos de Río de Janeiro); 3. Realizar operaciones para controlar las fronteras, como han sido las operaciones Ágata para combatir delitos ambientales y transfronterizos; 4. Ocupar y pacificar las favelas (barrios marginales en áreas urbanas), a partir de la implementación de las denominadas Unidades de Pacificación Policial (UPP) que se instalaron con el fin de multiplicar la presencia del Estado en espacios donde dominaba el crimen organizado; y 4. Manifestaciones populares, antes de ellas las FFAA monitorearon redes sociales para recabar información sobre lo que iba a suceder y durante las mismas, fueron desplegadas para proteger edificios públicos. Saint-Pierre y Donadelli (2014), en Sampó y Troncoso (2017: 170)

menester poner en relieve dos consideraciones importantes para entender estos procesos en América Latina.

En primer lugar, que tanto el antiterrorismo como el contraterrorismo en América Latina durante los últimos años han estado altamente condicionados e influenciados por Estados Unidos y la experiencia del 11S. Las leyes y políticas antiterroristas han sido elaboradas de acuerdo a los tratados que los países de la región han acordado en instancias multilaterales encabezadas por Estados Unidos, que ha visto en los gobiernos del sur, aliados con los cuales combatir el terrorismo en todas las dimensiones posibles. Eso explica la importancia de contar con normativas nacionales e internacionales que regulen y penalicen las acciones terroristas, con políticas que las prevengan o reduzcan a un mínimo, con sistemas de inteligencia que las identifiquen y con Fuerzas de Seguridad que las contengan y persigan. Concebir por separado la articulación del antiterrorismo y del contraterrorismo en América Latina y las pretensiones de seguridad hemisférica de Estados Unidos impediría una comprensión más amplia del tema analizado en esta investigación.

Una segunda idea que cruza la realidad latinoamericana es que pareciera existir una suerte de subestimación o minimización sobre lo que es el terrorismo islámico con pretensiones globales, realidad que ha impactado directamente en las funciones y formaciones relativas a los cuerpos policiales, militares y de seguridad de la región. Eso se explicaría por la ausencia de casos de terrorismo yihadista en la región, porque más allá de los sucesos ocurridos en Argentina en los noventa, América Latina no ha tenido experiencias cercanas con esta forma de violencia; y por el fenómeno del crimen organizado, que ha tendido a ensombrecer otras formas de violencia. Los gobiernos latinoamericanos han puesto todos sus esfuerzos institucionales, policiales e incluso militares en controlar el narcotráfico y otras manifestaciones de criminalidad; el terrorismo islámico no es una prioridad, a pesar de figurar en los convenios internacionales y en las leyes nacionales.

### CAPÍTULO III

#### LAS LEYES ANTITERRORISTAS EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO.

#### UNA MIRADA DESDE LA SEGURIDAD

El siguiente capítulo tiene como objetivos principales examinar y describir las leyes antiterroristas de Argentina, Brasil y México, así como analizar todos aquellos componentes destinados a la regulación y penalización del terrorismo de dimensiones globales que representan los grupos islámicos radicales, desde un enfoque de la seguridad, y no de la jurisprudencia, aunque de todos modos se recogerán algunos elementos de esta disciplina, teniendo en cuenta que las fuentes estudiadas son normas. A pesar de sus diferencias, de estos documentos se desprenden tres ideas coincidentes: en primer lugar, ninguna de las leyes antiterroristas analizadas en este capítulo aborda de forma directa el problema del terrorismo global ni mucho menos sus expresiones radicales islámicas; sus focos principales están más bien en la violencia terrorista en general y en función de sus propias experiencias y realidades. En segundo lugar, en la línea de lo anterior, la mirada del terrorismo que cada una ofrece se relaciona con otros problemas de seguridad, más asociados al crimen organizado que a formas de violencia intrínsecamente terroristas. Y, en tercer lugar, ninguna de estas normas posee una definición concreta sobre lo que es el terrorismo.

Los costos de esa indeterminación jurídica pueden ser altos para países acechados por el terrorismo global, ya que, en los sistemas penales de corte liberal, como en la mayoría de los países occidentales, se asume que es más grave el riesgo de que se tipifiquen acciones que no ameritaban ser castigadas, a que queden sin castigo conductas que merecían ser sancionadas (Fernández, 2017: 656). Esto explica por qué es importante una mayor precisión en el establecimiento o formulación de los tipos penales y en sus posibles agravantes, como también la definición de los conceptos que se emplean, porque castigar a alguien por terrorismo, cuando en realidad no lo es, o dejar sin castigo a individuos que sí lo son, puede tener efectos sociales y políticos difíciles de superar; si lo primero afecta al orden democrático, lo segundo deja en libertad a personas que rápidamente pueden retornar a sus

agrupaciones terroristas y continuar con su proyecto ideológico, con las consecuencias que eso significa.

De acuerdo con la literatura especializada, la mayoría de las imprecisiones o faltas de certezas dentro de una ley, corresponde a defectos que se arrastran desde su origen legislativo (de Silva, 2012), por eso es de vital importancia que los poderes del Estado trabajen coordinadamente, sobre todo cuando se trata de materias de seguridad, puesto que esas tensiones o problemas pueden derivar en conflictos de índole constitucional, que pueden complejizar aún más el escenario cuando se producen, por ejemplo, atentados terroristas. Los legisladores deben cautelar, ante todo, el principio de taxatividad, pero también deben tener en cuenta los derechos y libertades materiales reconocidos en cada Constitución, a objeto de que no se produzcan contradicciones cuyas consecuencias agraven los hechos y los procesos judiciales. Si ya es problemático que las leyes antiterroristas no estén lo suficientemente alineadas con los convenios internacionales, mucho más lo es cuando éstas no entregan las certezas jurídicas, que tanto los países como la sociedad internacional requieren cuando la amenaza que se intenta contener no reconoce fronteras y tiene la capacidad de poner en jaque el estado de derecho de las naciones donde atacan. Revisar las leyes, en este sentido, se torna una labor fundamental cuando se trata de evitar la presencia de la amenaza terrorista.

#### a) La Ley 26.734: el antiterrorismo en la República Argentina (2011)

Los orígenes de la legislación antiterrorista argentina se remontan al año 2007, cuando el 4 de julio de ese año, fuera reformado el Código Penal, por medio de la Ley 26.268, que a su vez modificaba la norma sobre las asociaciones ilícitas terroristas y el financiamiento relacionado con este delito, como también la modificación de la Ley 25.246, que tipificaba el encubrimiento y lavado de activos que tuvieran procedencia criminal. Todo esto, luego de que el Grupo de Acción Financiera (GAFI) insistiera en la importancia de controlar estos delitos en la región, y particularmente en Argentina.<sup>89</sup> Las partes acordaron que los

---

<sup>89</sup> Según Guzmán (2015: 372), el *GAFI* habría amenazado a Argentina con colocarla en la “lista gris” de los países incumplidores desde el año 2000; por eso las autoridades aceleraron la sanción de la Ley 26.268. El autor afirma: “El seguimiento (o más bien persecución) permanente del *GAFI* generó innumerables

dineros ilícitos, blanqueados en el sistema económico, eran la principal fuente de financiamiento del terrorismo internacional. Por eso se hacía necesario contar con un sistema jurídico que afrontara todas las acciones que propiciaran los negocios ilegales. A los pocos años, la presidenta Cristina Fernández enviaba a la Cámara de Diputados el Mensaje 1643, motivando la modificación del Código Penal, con el objeto de crear una nueva normativa.<sup>90</sup> Fue así que el 22 de diciembre del 2011 era aprobada por los poderes del Estado la Ley 26.734, a pesar de las presiones ejercidas por ciertos sectores de oposición, los movimientos sociales y organismos de Derechos Humanos, que la consideraban un artefacto que restringiría las libertades ciudadanas.

Además de las Leyes ya mencionadas, y de la Ley 25.241 (primera en dar una aproximación legal del terrorismo, promulgada en marzo del año 2000, y base para lo que vino después), en Argentina han aparecido otros estatutos en esta materia, como la Ley 26.023, sancionada en marzo del 2005 y que aprobaba lo definido por la Convención Interamericana Contra el Terrorismo, adoptada en Bridgetown, Barbados, el 3 de junio de 2002; o la Ley 26.024, también sancionada el año 2005, y que aprobaba el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, adoptado en diciembre del año 1999, por la Asamblea General de Naciones Unidas. Ambas iniciativas estaban estrechamente relacionadas con el enfoque de la Seguridad Internacional que había diseñado Estados Unidos después del 11S. Por su parte, el artículo 2 del Anexo de aquel Convenio estipulaba claramente que la colaboración, directa o indirecta, deliberada o no, a sabiendas o no, de fondos que podrían ser empleados en actos terroristas, sería castigado con todo el rigor de la ley.

Durante los últimos años, los académicos y políticos argentinos han asociado al terrorismo con la dictadura que gobernó al país entre 1976 y 1983 (Muzzopappa y Ramos,

---

modificaciones normativas en la Argentina, a nivel legislativo pero también a nivel administrativo (normas dictadas por los órganos de regulación tales como la Administración Federal de Ingresos públicos, la Superintendencia de Seguros de la Nación, la Comisión Nacional de Valores y el Banco Central de la República Argentina), fue aprovechado políticamente por ciertos sectores y colocado en primera plana por medios de comunicación masiva, con mensajes alarmantes sobre el futuro negativo que al país le depararía una amonestación del *GAFI*, con la consecuente pérdida de credibilidad internacional y la caída de las inversiones.”<sup>90</sup> *Análisis de la Ley 26.734* (2012) (Recuperado de [www.pensamientopenal.com.ar](http://www.pensamientopenal.com.ar), acceso: agosto del 2023).

2017), ya sea para referirse a las medidas represoras del régimen (“terrorismo de Estado”), o bien para aludir a las acciones perpetradas por el Ejército Revolucionario del Pueblo, fuertemente combatido por las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia durante la guerra fría (Richter, 2015). Esa conexión con la historia reciente tiene sentido, toda vez que los resabios de ese pasado recuerdan que las nociones “antiterroristas” de aquel entonces estaban asociadas a las lógicas del enemigo interno instaladas en la conflagración bipolar. Durante los setenta y ochenta se suspendió todo estado de derecho, incurriendo en diversas violaciones a los Derechos Humanos. Una vez terminada la dictadura, los argentinos sancionaron la Ley 23.077, más conocida como la Ley de defensa de la democracia, que buscaba limitar las acciones estatales, a fin de evitar que emergieran nuevos regímenes como el que por entonces terminaba.

La democracia retornó a Argentina en 1983. Más allá de la crisis vivida a comienzos del segundo milenio, el país se ha mantenido en relativa estabilidad. Sin embargo, es menester recordar que, durante la década de los noventa, la República recibió dos ataques que marcaron para siempre su historia, a tal punto que, pasados los años, la justicia sigue trabajando para esclarecer estos hechos. El primero de ellos fue la agresión contra la embajada israelí en Argentina, ocurrida el 17 de marzo de 1992, y cuyo saldo arrojó veintinueve personas muertas y más de doscientos cincuenta heridos. Cuando se pensaba que todo había vuelto a la calma, se produjo un segundo golpe de graves consecuencias. El 18 de julio de 1994, un coche bomba explotaba a las afueras de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), matando a más de ochenta personas e hiriendo a otras casi trescientas. A pesar de los años transcurridos, ambos hechos permanecen latentes, tanto en el plano jurídico como en la memoria de la sociedad argentina (Villamarín, 2013).

Es admisible suponer que estos hechos determinaron las perspectivas antiterroristas del pueblo argentino.<sup>91</sup> De hecho, cuando se conmemoraron dieciséis años del ataque a la

---

<sup>91</sup> Sánchez (2015: 366-367) conecta estos hechos con la Ley Antiterrorista de la siguiente manera: “Desde hace casi tres años, rige en Argentina una Ley Antiterrorista (N° 26.734) que despertó críticas de todas partes (...). Un argumento al que se recurrió para cuestionar esta ley es que Argentina no necesita una ley antiterrorista por el simple hecho de que en Argentina no hay terrorismo y que, en realidad, la sanción de esta ley obedeció a imposiciones de organismos internacionales, circunstancia que, además, nos habría hecho perder cierta soberanía en materia de política criminal local. A mí me llama la atención esta crítica (...) porque justamente

AMIA, se celebró el *IV Encuentro de la guerra contra el terrorismo* (julio del 2010). En aquella oportunidad, dirigentes políticos, académicos y especialistas en el tema discutieron acerca de los actos terroristas propiamente tal. Los frutos obtenidos fueron tan significativos, que algunas de las ideas nacidas de dicha jornada fueron sometidas a discusión en el Congreso Nacional. Fue así que el 15 de julio del mismo año, las Comisiones de Derecho Penal y de Asuntos Exteriores y Religión debatieron sobre los delitos relacionados con los “actos del terrorismo internacional” que debía contemplar el Código Penal. Estos diálogos inspiraron posteriormente al artículo 2 de la Ley Antiterrorista.

En el año 2007, el Congreso Nacional Argentino sancionaba una fuerza de Ley constituida por diez artículos. A grandes rasgos, el documento no entregaba más que simples generalizaciones sobre lo que el terrorismo. En el artículo 1º, capítulo VI, se hace mención a las asociaciones ilícitas y al financiamiento de las organizaciones que operan en clave terrorista. El artículo 2º, luego de mencionar la incorporación de algunos capítulos y títulos del Código penal, presentaba las sanciones que pesarían sobre aquellas personas que conformaran una asociación ilícita con pretensiones delictivas, “aterrorizar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo”.<sup>92</sup> Pero esta acción debía reunir ciertas condiciones mínimas para hacer operativa la maquinaria judicial, a saber:

- a) Tener un plan de acción destinado a la propagación del odio étnico, religioso o político;
- b) Estar organizada en redes operativas internacionales;
- c) Disponer de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos o cualquier otro medio idóneo para poner en peligro la vida o la integridad de un número determinado de personas. Para los fundadores o jefes de la asociación el mínimo de pena será de diez años de reclusión o prisión.

---

en Argentina ocurrieron, hace veinte años, los dos atentados de terrorismo fundamentalista más importantes de la historia latinoamericana (...). Con estos antecedentes, ¿cómo negar que Argentina efectivamente tiene un problema con el terrorismo? El país fue terreno fértil para que en menos de dos años se produjeran dos graves ataques terroristas y nada hace pensar que las cosas hayan variado mucho como para que eso no pueda volver a ocurrir”.

<sup>92</sup> *Asociaciones ilícitas terroristas y financiación del terrorismo. Modificación de la Ley N° 25.246 de Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo* (Recuperado de [www.servicios.infoleg.gob.ar](http://www.servicios.infoleg.gob.ar), acceso diciembre del 2019).

El artículo 3° de la Ley del 2007 hacía directa alusión a la obtención de recursos que sostuvieran los proyectos terroristas en el tiempo. De hecho, el inciso comenzaba señalando que toda persona que “recolectare o proveyere bienes o dinero” para fines de esta naturaleza, podía ser condenado a una reclusión que podía variar entre los cinco y quince años. Bastaba con que el imputado conociera las reales intenciones de quienes recolectaban los recursos. Amerita subrayar que el artículo especificaba que dichos medios podían ser empleados por grupos o individuos particulares que buscaran cometer delitos, independientemente a que si estos hechos fueran perpetrados o no. En ese sentido, la preocupación se centraba tanto en el acto como en la intención de cometerlos, elemento que solo tendría sentido si existen pruebas fehacientes que lo demostrasen. De todos modos, es evidente que la Ley no hace ninguna precisión sobre si la violencia era ejercida por grupos o personas específicas, por cuanto la teoría ha demostrado con fuerza que la forma de violencia terrorista, más que contemplar tal o cual cantidad de personas, supone la existencia de un proyecto que, una sola persona, no podría sustentar.

Todo indicaba por entonces, que la normativa no se ajustaba a los nuevos tiempos. El año 2010, el GAFI sugirió nuevos cambios a la ley vigente, a objeto de modernizarla y hacerla más acorde a los desafíos que habían aparecido. La Ley 26.268 tipificaba la asociación ilícita y el financiamiento del terrorismo, pero no las conductas que podían estar detrás. Por ese motivo apareció, en los primeros párrafos, el cuestionado artículo 41 quinquies, que establecía que todos los delitos tipificados en la legislación nacional, cometidos con los fines terroristas descritos en las convenciones internacionales, incrementaría significativamente la pena. Cabe destacar que el financiamiento, tema vertebral de la ley, cobraba sentido en el artículo 306, con el nombre de Título XIII del Código Penal de los Delitos contra el orden económico y financiero, del artículo 4 de la Ley 26.683. Adicionalmente a ello, era creada la nueva norma que perseguía el lavado de activos, contenido en el artículo 303.

La literatura sobre la Ley 26.734 ha tomado fundamentalmente dos caminos: por una parte, están aquellos que han analizado sus contenidos jurídicos, en especial sus variables penales, tal como lo hicieron Ozafráin (2015: 290) y Pérez Duhalde (2015: 224), este último señalando incluso que las “modificaciones” introdujeron algunos cambios normativos,

“claramente alejados de los principios legislativos aceptados en materia penal”. Y por otra, figuran los que cuestionan las reales intenciones que tuvo el gobierno de turno para sancionarla. Al menos así lo reflejan los datos entregados por Miguel Bonasso (2014), o bien el análisis de Samanes (2012: 7), quien llegó a sostener: “haciendo uso de la legalidad institucional el orden social se prepara para contener las protestas sociales que genera este modelo económico cada vez más inequitativo”. Líneas más adelante aseguró de manera más radical que, “si bien las luchas populares permanentes exhiben inevitablemente perfiles de cierta violencia se puede decir que la llamada Ley Antiterrorista es una herramienta para reprimir a los sujetos”.<sup>93</sup> Sin embargo, es factible proponer que el tema del terrorismo en las leyes de la República no ha concitado el interés de los académicos, más aún entre aquellos que se dedican a los estudios de Seguridad.

Las modificaciones efectuadas en diciembre del 2011, que instituyeron la Ley 26.734, introdujeron nuevas ideas al artículo 3º que lo acercaron aún más al tema del terrorismo. Cuando los delitos contemplados en el Código argentino “hubiere sido cometido con la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros” o “agentes de organizaciones internacionales” a realizar actos “o abstenerse de hacerlo, la escala se incrementará en el doble del mínimo y del máximo”. Estas acepciones relacionaban la recolección de los recursos con la violencia contra la población que, a fin de cuentas, es uno de los aspectos más relevantes de este fenómeno de violencia. Sin embargo, el artículo 1 de esta misma Ley derogaba el artículo 213 ter del Código Penal, que tipificaba el terrorismo por medio de una acción delimitada por los medios empleados, y no por las finalidades perseguidas por los grupos violentistas, *conditio sine qua non* de toda actividad terrorista. En estricto rigor, el término “aterrorizar” contenido en este artículo no posee una definición legal que permita definirlo, generando una amplitud que deriva en ambigüedad e imprecisión.

---

<sup>93</sup> En una posición distinta, Zaffaroni (2007: 1061 y ss.) señaló: “Aunque suele considerarse que se trata de un fenómeno nuevo, el reclamo de derechos por vías no institucionales y en ocasiones en los límites de la legalidad dista muchísimo de ser una novedad”. De hecho, “en la Argentina, especialmente los constitucionalistas y los organismos no gubernamentales que trabajaron el tema, han llamado derecho a la protesta social al que se ejercería con esta modalidad de reclamo. (...) La denominación resulta bastante adecuada y, además, pese a ser reciente, está ya consagrada e individualiza bastante bien la cuestión”.

La ausencia de límites que acoten al terrorismo puede tener efectos nocivos para la sociedad. Frases como “con la finalidad de aterrorizar a la población” dejan las leyes antiterroristas al arbitrio de los jueces y no de la realidad. Con ello, cualquier delito contemplado en el Código Penal podría ser etiquetado de terrorista, poniendo en riesgo a que se duplique la escala penal a un delito que no necesariamente lo es (o viceversa: un acto terrorista que sea denominado de otra forma, revistiendo su gravedad). Algo similar ocurre con el propósito del artículo 41 quinquies del Código Penal: “obligar” a gobiernos o a agentes de organismos internacionales a hacer o no algún acto. En este sentido, es posible sostener que la ley podría aplicarse a todo tipo de presiones sociales, como huelgas, bombas de ruido, cortes de caminos o presiones económicas o de información que buscan apremiar a los gobiernos nacionales o locales, e incluso a organismos internacionales, para que tomen decisiones específicas. A veces se asimila más a una ley antidisturbios que a una ley antiterrorista.

El artículo 5° sustituía al 6° de la Ley N° 25.246, que limitaba los asuntos financieros del terrorismo. El propósito fundamental de esta nueva apuesta jurídica era establecer un corpus reglamentario que analizara, tratara y transmitiera la información necesaria para prevenir todos los delitos asociados al lavado de activos, al tráfico y comercialización de drogas, a los fraudes al erario y a la administración pública, a la prostitución y a la pornografía infantil. La Ley parte del supuesto de que estos rubros generan ganancias que posteriormente podrían subvencionar al terrorismo internacional. Es por eso también que el artículo contemplaba los análisis de todos los datos, actividades y operaciones dispuestos en este Código que podrían transformarse en lavado de dinero. Al establecer esto último se podría pensar que se hizo con la intención de relacionar el terrorismo con el crimen organizado, pero la falta de elementos impide arribar a una conclusión más precisa.

La Ley 26.734 incorporaba al artículo 5° el artículo 306 del Código Penal. Se añadía el castigo con prisión (desde cinco a quince años, más multa de dos a diez veces el monto de la operación) a quienes directa o indirectamente recaudaran o proveyeran bienes o dinero que fueran destinados, a sabiendas o no, a la ejecución de ciertos actos vinculados al terrorismo, como por ejemplo financiar e incurrir –o intentar cometer- delitos especificados en el artículo

41 del Código Penal argentino, en virtud del cual los rangos de sanción aumentarían en el doble del mínimo y el máximo cuando los delitos cometidos tuvieran la “finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades políticas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo”. Este artículo concluye con una postura que le resta fuerza a la lucha antiterrorista: “las agravantes previstas en este artículo no se aplicarán cuando el o los hechos de que se traten tuvieren lugar en ocasión del ejercicio de Derechos Humanos y/o sociales o de cualquier otro derecho constitucional”. La ambigüedad se incrementa en el cuarto numeral:

Las disposiciones de este artículo regirán aun cuando el ilícito penal que se pretende financiar tuviere lugar fuera del ámbito de aplicación espacial de este Código, o cuando en el caso del inciso b) y c) la organización o del individuo se encontraren fuera del territorio nacional, en tanto el hecho también hubiera estado sancionado con pena en la jurisdicción competente para su juzgamiento.

El artículo 6° solicitaba al Ministerio Público el nombramiento de los jueces competentes para ejecutar o suspender todas las operaciones antiterroristas. En el mismo artículo, la ley del 2011 señala que se consideran comprendidas según los fines del artículo 1° de la ley 25.241, sancionada en febrero del año 2000 y publicada al mes siguiente. Ese artículo establece que el terrorismo considera “acciones delictivas cometidas por integrantes de asociaciones ilícitas u organizaciones constituidas con el fin de causar alarma o temor”. Y los medios para lograr esto podían ser muy diversos: “sustancias explosivas, inflamables, armas o en general elementos de elevado poder ofensivo, siempre que sean idóneos para poner en peligro la vida o integridad de un número indeterminado de personas”. La Ley 26.734 le añadió a este artículo la variable financiera, facultando a la Unidad de Información la correspondiente congelación administrativa de todos “los activos vinculados las acciones delictivas”. Algo similar sostenía el artículo 7° del documento del 2007:

Cuando la Unidad de Información Financiera haya agotado el análisis de la operación reportada y surgieren elementos de convicción suficientes para confirmar su carácter de sospechosa de lavado de activos o de financiación del terrorismo en los términos de la presente ley, ello será comunicado al Ministerio Público a fines de establecer si corresponde ejercer la acción penal.

Hasta ahora, de la Ley Antiterrorista argentina es posible deducir los siguientes aspectos. Primero que todo, es un documento que no presenta una definición clara de lo que es el terrorismo. Si bien tiene algunos acercamientos, estos son muy generales. Es cierto que las leyes no tienen por qué contener definiciones propiamente tal, pero cuando se trata de un fenómeno tan ambiguo y complejo como el terrorismo, es esencial tener algunos límites epistemológicos, sobre todo cuando es un problema actual, latente y riesgoso como éste. De hecho, eso se torna esencial gracias a los tratados existentes. Tal como se ha mencionado antes, el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU señalan que debe haber un mínimo de elementos dentro de la tipificación, pues “no todos los actos que son delito con arreglo al derecho nacional o incluso internacional son actos de terrorismo ni deberían definirse así”.<sup>94</sup>

Todo indica que el artículo 41 quinquies de la Ley no toma en cuenta las convenciones suscritas por Argentina, ya que no tiene una delimitación conceptual clara de lo que es el terrorismo. Esa indefinición podría criminalizar acciones que no necesariamente tengan que ver con este fenómeno. Es evidente que legislar en torno a hechos que buscan “aterrorizar” a la población o presionar a las autoridades nacionales podría confundirse con manifestaciones sociales o huelgas que no se solucionan aplicando el derecho penal, lo cual no sólo los criminalizaría, sino además se les perseguiría de forma indebida. El artículo exime a quienes actúen en el marco de protestas sociales, pero si se mira con atención, ese punto no tiene mucho sentido. Cuando la Ley establece que no se aplicará a los movimientos sociales, en ningún caso asegura que eso sea así mientras esos preceptos estén impresos. La imprecisión de los conceptos podría generar entonces un último problema importante: quienes sean acusados de terrorismo, no siéndolo en la realidad, tendrán que demostrar en las investigaciones cursadas, que sus intenciones no eran terroristas. Es por todo lo anterior, que varios especialistas han sostenido que la Ley misma es “anticonstitucional” (Gil, 2012: 58; Viola, 2012: 96; Danessa, 2012: 1).

Casi todos los elementos que podrían acercarse a este problema de violencia son difusos. El único indicio que entrega la Ley 26.268 se encuentra en su artículo 2º, donde la

---

<sup>94</sup> “Resolución E/CN.4/2006/98” (2005) (Recuperado de [www.un.org](http://www.un.org), acceso: diciembre del 2019).

organización terrorista es entendida como “una 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”. Sin embargo, debe reunirse las mismas señaladas anteriormente, a saber:

- a) tener un plan de acción destinado a la propagación del odio étnico, religioso o político;
- b) estar organizada en redes operativas internacionales; c) disponer de armas de guerras, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos o cualquier otro medio idóneo para poner en peligro la vida o la integridad de un número indeterminado de personas.

Esta amplitud o imprecisión del artículo 41 quinquies se hace más compleja cuando castiga “cualquier” acto ilícito que atemorice a la sociedad o ponga en jaque al sistema vigente. Tal como se ha señalado anteriormente, el terrorismo es concebido por la ONU y la OEA como toda conducta violenta que vulnere la vida o la integridad física de los ciudadanos, principalmente civiles. Sin embargo, la Ley 26.734 considera que las acciones terroristas pueden ser “cualquier” delito, abriendo la posibilidad a que las autoridades judiciales del país consideren como terrorista, y aplicar las agravantes respectivas, a todo desmán público. Ahora bien, este énfasis y consecuente preocupación de algunos sectores por estos delitos reflejaría el carácter endógeno de la Ley, destinada hacia las amenazas internas más que a las externas, a pesar del segundo punto que alude a “redes operativas internacionales”. Esto induce a pensar que la norma fue pensada, discutida y redactada sin tomar en cuenta la realidad terrorista global.

En segundo lugar, es una ley impulsada por motivos esencialmente financieros, condición que excluye otras aristas también importantes. La Ley aparece en un contexto marcado por presiones internacionales, ejercidas por Estados Unidos, a fin de evitar que los terroristas obtengan los dineros necesarios para mantenerse activos. Por cierto que esta preocupación es válida e imperiosa, pero la ley debe contemplar otros aspectos igualmente importantes, como las motivaciones religiosas, ideológicas y culturales. Si bien las hipótesis de Salinas (2017: 22)<sup>95</sup>, Tazza y Carreras (2012: 11) son absolutamente cuestionables, los

---

<sup>95</sup> Salinas (2017) sostuvo: “En nuestra opinión la incorporación del nuevo tipo penal de financiación del terrorismo al *Título XIII Delitos contra el orden económico y financiero*, fue un error, toda vez que ese bien jurídico que se tutela, nada tiene que ver con la materia afectada por la financiación del terrorismo que, siempre será “el orden público”. Si vemos los tipos penales incorporados a este nuevo Título: lavado de activos,

últimos acontecimientos han demostrado que el terrorismo puede prosperar a pesar de tener bajos presupuestos. Basta con utilizar explosivos de preparación doméstica, armas caseras de bajo calibre o vehículos robados para generar terror al interior de las ciudades. Dentro de todo, una de las características más importante de los terroristas actuales es su capacidad de innovación; saben que con pocos medios pueden causar daños considerables contra las personas, la propiedad y las instituciones de un país.

En tercer lugar, es una Ley que contempla penas cuyos cumplimientos no reflejan la gravedad de los actos cometidos o planificados, puesto que los imputados, en caso de ser encontrados culpables, solo deben pagar fianzas que podrían asumir, siempre y cuando los bienes utilizados sean de poco valor. Al menos así lo devela el artículo 8º, que sanciona con “multas” que varían entre el 200% y el 1000% el valor de los bienes identificados en el delito, para quienes cuyo “órgano o ejecutor hubiera aplicado bienes de origen delictivo con la consecuencia posible de atribuirle la apariencia de un origen lícito”. La Ley continúa en el mismo inciso: “el delito se considerará configurado cuando haya sido superado el límite de valor establecido por esa disposición, aun cuando los diversos hechos particulares, (...) que en conjunto (...) hubiesen sido cometidos por personas físicas diferentes, sin acuerdo previo entre ellos”. El artículo sigue siendo claro:

Será sancionada con multa de cinco a veinte veces el valor de los bienes objeto del delito, la persona jurídica cuyo órgano o ejecutor hubiera recolectado o provisto bienes o dinero, cualquiera sea su valor, con conocimiento de que serán utilizados por algún miembro de una asociación ilícita terrorista. (...) Cuando alguno de los hechos hubiera sido cometido por temeridad o imprudencia grave del órgano o ejecutor de una persona jurídica o por varios órganos o ejecutores suyos, la multa a la persona jurídica será de veinte por ciento al sesenta por ciento del valor de los bienes objeto del delito.

---

financiación del terrorismo y delitos vinculados al mercado de capitales o bursátil (manipulaciones del mercado), salta a la vista que la financiación del terrorismo nada tiene que ver con los otros. Porque a pesar que el lavado de activos y la financiación del terrorismo se hayan unido en las estructuras de prevención como consecuencia de las Recomendaciones del *GAFI* (UIF, sujetos obligados, Operaciones Sospechosas), son esencialmente diferentes, dado que responden a objetivos distintos y afectan bienes completamente diferentes. En esa inteligencia, llegado el momento de diseñar un nuevo tipo penal, para su ubicación sistemática, no puede influir la estructura administrativa de prevención. Siguiendo el contenido del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo y todos los tratados anteriores vinculados, no cabe duda alguna que el bien jurídico a tutelar es el “orden público” y no “el orden económico y financiero”. En nuestro Código penal contamos con el *Título X Delitos contra los Poderes Públicos y el Orden Constitucional*, en cuyo Capítulo I se prevé y reprime los Atentados al orden Constitucional y a la vida Democrática y en el Capítulo II el delito de Sedición, en los artículos 229 y 230. Es allí donde podría incorporarse el delito de financiación del terrorismo como un nuevo artículo 230 bis, e inclusive con una redacción más simple.”

Sin embargo, como se ha dicho antes, el terrorismo puede planificarse y ejecutarse utilizando medios de fácil acceso. No es necesario tener vehículos de marca, camiones de última generación, armamento de punta o explosivos de alto impacto para atacar contra personas civiles o destruir infraestructura pública, privada o crítica. El terrorismo no es un problema que se prevenga o sancione a través de multas. Por el contrario, para comprenderlo es clave ir a las raíces sociales que lo explican, pero también contenerlo con instrumentos jurídicos y policiales que impidan su aparición. Dentro de todo, si un grupo comete delitos con elementos punzantes, sólo deberán gastar lo proporcional al costo de esos insumos, por eso se cree que estos puntos son extremadamente débiles para perseguir al terrorismo global. Todas estas particularidades, las leyes argentinas no las consideran.

En cuarto lugar, es una Ley que legitima el uso de la violencia en algunos casos. La modificación del artículo 4º realizada el 2011 señaló: “las agravantes previstas en este artículo no se aplicarán cuando el o los hechos de que se traten tuvieren lugar en ocasión del ejercicio de Derechos Humanos y/o sociales o de cualquier otro derecho constitucional”. Es evidente que esta innovación permite que algunos grupos utilicen la violencia como mecanismo de presión, solo porque tienen motivaciones “humanas” o “sociales”. Una agrupación terrorista podría perfectamente generar pánico entre la población, apelar a que su lucha –legítima por lo demás, pensando que ellos creen estar llevando adelante una lucha “justa”- está dirigida contra un “sistema opresor”, y acogerse a este artículo. Esta contradicción debilita sustancialmente el planteamiento de Mamblona y Ugarte (2014: 192), cuando afirman que la Ley “implica una amenaza para los manifestantes y para el ejercicio de la expresión política en un claro intento por silenciar los conflictos”. Si algo ha demostrado la historia reciente de América Latina, es que una cosa es la protesta social, y otra muy distinta es la violencia terrorista.

Es plausible afirmar que la Ley antiterrorista de la República Argentina debió no sólo limitar aún más las conductas penales, sino también establecer de manera más minuciosa las características esenciales del terrorismo (o del acto mismo si se quiere), tal vez precisando el tipo de instrumento o métodos empleados para producir miedo en la población civil. Se sabe

que las organizaciones terroristas se valen de cualquier medio para colapsar a las naciones. Puede ser a través de armas de alto calibre, que en la mayoría de los casos están al mismo nivel de las Fuerzas Armadas, explosivos de diversas composiciones, e incluso de agentes químicos o bacteriológicos. La Ley argentina hubiese sido más funcional al nuevo contexto si se abocase a los crímenes establecidos en las convenciones internacionales que, si bien son numerosos, lo cierto es que demarcan efectivamente el rango de acción de los Estados en sus labores antiterroristas y contraterroristas. Solo así se evitarían las múltiples e incompatibles interpretaciones judiciales que podrían surgir en el marco de atentados terroristas y sus posteriores investigaciones y esclarecimientos.

Sin embargo, si esto último no se delimita de manera más precisa, puede producir múltiples efectos en la sociedad. Incorporarse a proyectos internacionales tan relevantes como la lucha contra el terrorismo, puede generar beneficios importantes para un país, puesto que brinda los marcos normativos necesarios para estar actualizados en caso de ser atacados, y de paso generar redes internacionales con otros Estados que son igualmente vulnerables a esta amenaza. La tensión se produce cuando esta condición amplía las posibilidades para que los movimientos sociales, que no tengan pretensiones terroristas, sean acusados de tales no sólo por otros Estados, sino también por organizaciones internacionales con intereses en el país. Esta situación es grave si se tienen en cuenta las posibles intromisiones políticas, institucionales y económicas que otras naciones más poderosas pueden ejercer en los países latinoamericanos, que presionarían a los gobiernos de turno para que acusen a dichas asociaciones de terroristas cuando en la práctica no lo son, con las consecuencias que eso supone no sólo para la justicia, sino también para la soberanía nacional.

En eso último intentó avanzar el gobierno del presidente Mauricio Macri, que emitió el *Decreto de Necesidad y Urgencia* a comienzos del 2016. Con la nominación 228/2016, la nueva normativa introducía la “emergencia en Seguridad Pública”, destinada a ser aplicada durante todo un año, en la totalidad del territorio nacional, cuando el país se vea amenazado por alguna situación de peligro. Si bien el Decreto se refiere a “delitos complejos” y “crimen organizado”, lo cierto es que su creación podía resguardar a la República Argentina ante cualquier problema, teniendo en cuenta las relaciones del terrorismo con el resto de las

formas de violencia que golpean a la sociedad internacional.<sup>96</sup> Los delitos concertados en este documento son la producción, tráfico y comercialización de las drogas contenidas en la Ley 23.737; el contrabando de armas y estupefacientes establecidos en la Ley 22.415; la asociación ilícita tipificada en el artículo 210 bis del Código Penal, la calificada en el artículo 41 quinquies del mismo Código, o bien aquellas organizadas para perpetrar delitos políticos o raciales. Todo lo relativo al terrorismo, el Decreto solo lo refiere en los puntos A y H del artículo 1º, contenidos en el Código Penal.

Por su parte, el artículo 210 del Código Penal establece que aquellas personas que formen una “asociación o banda de tres o más personas destinada a cometer delitos por el solo hecho de ser miembro de la asociación” serán procesadas. Que el artículo no haga referencia a los “delitos complejos” podría generar resquemores entre quienes piensen que eso es reflejo de las mismas imprecisiones de la Ley Antiterrorista. Sin embargo, lo que se busca es perseguir a quienes se vinculen para generar daños a la población civil, que podrían ser o no terroristas. El complemento está en el artículo 210 bis del mismo Código: también recibirán castigo aquellas personas que formen parte o cooperen en la mantención de una asociación ilícita pensada para cometer delitos contra la Constitución Nacional; deben caracterizarse por tener diez o más miembros, organizados con entrenamiento militar, con estructura celular, con de armas de alto calibre o explosivos de gran poder, que operen en varias jurisdicciones del país, con miembros de las Fuerzas Armadas o de orden, con ciertas conexiones nacionales e internacionales con otras organizaciones similares o bien que reciban ayuda de funcionarios públicos.

El *Decreto de Necesidad y Urgencia* número 228/2016, en su artículo 15, mandataba a las Fuerzas Armadas y policiales a tomar las decisiones necesarias en caso de que el país recibiera alguna agresión. Eso implica el derribo, si se requiere, de las naves aéreas que no se identifiquen, y que podrían ser potenciales armas de destrucción contra blancos apostados

---

<sup>96</sup> Al poco tiempo de asumir el poder, el presidente Mauricio Macri señaló: “Lo segundo, debido al descuido que hemos tenido como humanidad respecto al medio ambiente, el cambio climático que estamos sufriendo ha traído en nuestra agenda ya mensual distintos tipos de emergencias y catástrofes. El pueblo argentino necesita que sus Fuerzas Armadas estén ahí, listas para reaccionar rápido y asistir como también necesitamos trabajar juntos contra las amenazas del terrorismo”. “Palabras de Mauricio Macri en el 206º Aniversario del Ejército Argentino” (2016) (Recuperado de [www.casarsada.gov.ar](http://www.casarsada.gov.ar), acceso: enero del 2020).

dentro del territorio nacional. El artículo siguiente legitimaba el control de las comunicaciones cuando éstas se encontraran en condiciones de proporcionar la información sobre las acciones de violencia y los sujetos que las perpetran. No obstante, es menester mencionar el artículo 25 del mismo documento, que faculta al Estado nacional a comprar y contratar servicios discrecionales que no sólo prevengan, sino también apremien las amenazas, sean estas asociadas al terrorismo, al narcotráfico o bien al crimen organizado. El decreto será analizado en el último capítulo, por cuanto contiene todas las directrices de un sistema contraterrorista a través del empleo de sus Fuerzas de Seguridad.

En base a todo lo anterior, es posible concluir que la Ley 26.734 fue un avance sustancial en el compromiso del Estado argentino con la lucha antiterrorista que se comenzó a librar después del 11S. Más allá de las críticas políticas que se le puedan hacer, de que si en verdad reprime o no los movimientos sociales, su verdadero desafío es establecer con precisión cuál es la noción de terrorismo que la sustenta, como también estipular cuáles de las versiones existentes de esta forma de violencia, pretende tipificar. Para ello es de vital importancia puntualizar variables ideológicas, religiosas o culturales, que estarían detrás de las motivaciones que ciertos grupos tendrían al momento de atacar al país. En ese sentido, el no haber contemplado las experiencias vividas en los noventa no sólo limita al ejercicio de la ley, sino también hace que el término contenido en ésta sea difuso, ambiguo e impracticable cuando corresponda aplicarla en la realidad cuando se produzcan atentados de esta naturaleza. Las agravantes que se plasmen en un texto como este, en efecto, constriñen y de paso le dan singularidad y sustancia a la ley.

#### b) Brasil y la Ley Antiterrorista 13.260 (2016)

Mientras el país atravesaba por una aguda crisis social, económica e institucional, el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff sancionó la Ley Antiterrorista que, para ciertos estudiosos, vino a regular lo dispuesto en el artículo 5° de la Constitución Federal (Habib, 2017: 20). A partir del 16 de marzo del 2016, el terrorismo pasaba a engrosar la lista de los delitos públicos. Al igual que en Argentina, académicos, políticos y miembros de la sociedad

civil comenzaron a discutir sobre si dicha ley criminalizaba o no los movimientos sociales que, hasta ese momento, se reproducían en varios Estados del país (Tinoco, 2016: 9 y ss.). Era evidente que las protestas y manifestaciones se habían incrementado en las calles brasileras, producto del descontento social. Con el propósito de reducir la incertidumbre, las autoridades federales acordaron la censura de algunos artículos de dicha ley, pero las tensiones políticas y sociales no cesaron.<sup>97</sup> Grupos defensores de los Derechos Humanos abogaban por el veto total del proyecto, argumentando que atentaba contra la democracia y el derecho a la libre expresión.<sup>98</sup>

Sin embargo, si se analiza bien el contexto en el que se discute y sanciona la Ley Antiterrorista, es posible dilucidar otros aspectos. El entonces Secretario de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia, Gabriel Sampaio, señaló que los vetos se habían producido por las fricciones políticas producidas por aquellos días (Tavares, 2017: 9). Cabe destacar que en este período ya se había solicitado la destitución de la presidenta Rousseff, evidenciando así que el clima político interno no era el más propicio. Personeros de gobierno pensaban que la oposición empleara esta legislación para reprimir los movimientos sociales que, hasta entonces, experimentaban un momento de fuerte resistencia. Por eso decidieron censurar algunos puntos que podían eventualmente utilizarse con esos fines. Como se verá a continuación, esa desaprobación incidió directamente en el producto legal que finalmente se sancionó en Brasil.

---

<sup>97</sup> Otros autores han situado la Ley brasileras en un contexto más amplio. Salomão y Rodrigues (2017: 190) señalan: “La utilización del clamor público para justificar medidas de endurecimiento político-criminal no es una cuestión nueva. Al mismo tiempo que se fortalece la cultura del miedo, se vende como solución el aumento del control de la población por los aparatos represivos del Estado. Se encuentra esa dinámica después del 13 de noviembre de 2015, cuando el presidente francés François Hollande trató de intensificar las acciones militares contra ISIS y propuso una reforma constitucional para dar más poderes al Ejecutivo. Aunque estos acontecimientos estén más distantes de la realidad brasileña, los medios, el gobierno y la bancada parlamentaria conservadora se aprovecharon del episodio para exigir la rápida en el marco de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, 2016/2015. Se percibe la ausencia de reflexión más profunda sobre la temática del terrorismo en el escenario nacional.”

<sup>98</sup> Sin ir más lejos, en febrero del 2018 la coordinadora nacional del “Movimiento de Trabajadores sin techo” (MTST), Natalia Szermeta, señaló en un medio escrito: Este planteamiento de alteración no tiene cabida incluso desde el punto de vista penal. No se encuentra claro lo que se considera como crimen, o sea, no existe tipificación; es algo genérico y absurdo.

Miembros del gobierno afirmaban, por su parte, que ciertos componentes de la Ley debían ser derogados con urgencia, porque carecían de los parámetros mínimos para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. El que quizá generó más resquemores fue el artículo 4º, que otorgaba prisión para todas aquellas personas que practicasen “apología al terrorismo”. Tal como se ha señalado con antelación, términos tan amplios como éste pueden producir errores en la aplicación de la ley, puesto que cualquier acto que altere el orden público puede ser concebido y calificado como terrorista, ya sea por equivocación, por falta de pruebas o simplemente porque detrás se esconden razones políticas o ideológicas para hacerlo. De hecho, mientras el proyecto era revisado en agosto del 2015, los juristas se percataron de que el término “extremismo político” también podía producir ciertos errores, o derivar en ambigüedades.

La ley fue cuestionada desde varios sectores; incluso en el Partido de los Trabajadores, el conglomerado oficialista de la presidenta Rousseff, aparecieron algunas críticas. Argumentaban que el gobierno había recibido presiones políticas desde el GAFI, para que el país tomara una posición literal respecto al terrorismo, sobre todo en materias de financiamiento. Sin ir más lejos, el otrora ministro de Hacienda, Joaquim Levy, fue uno de los más críticos al respecto, indicando que el país estaba muy lejos de esta amenaza y que era preferible enfocarse en otros problemas más inmediatos, como el crimen organizado. El punto es que el gobierno comprendió que estas leyes no tenían otra finalidad que mejorar las finanzas públicas, y de paso transformar al país en una nación más atractiva, segura y estable para las inversiones extranjeras.<sup>99</sup> En ese sentido, es posible apreciar en el caso brasilero, una estrecha conexión entre los deseos de alcanzar la seguridad, a objeto de prosperar en el ámbito económico.

Los grupos que más protestaron en contra de la ley fueron, por una parte, miembros de la izquierda brasilera<sup>100</sup>, y por otra, ciudadanos que profesaban el islam (cada vez más

---

<sup>99</sup> “Revista Defesa Aérea y Naval” (2016) (Recuperado de [www.defesaareanaval.com.br](http://www.defesaareanaval.com.br), acceso: julio del 2018).

<sup>100</sup> Por ejemplo, la máxima representante de Partido Comunista del Brasil, Jandira Feghali, indicó al respecto: “El texto llevará a la criminalización de actos sociales. Si dejamos un texto amplio y genérico la interpretación la hará la cabeza de quien juzgue. ¿Quemar un autobús como protesta por los crímenes en las favelas es un acto terrorista?”.

creciente en el país<sup>101</sup>). Estos últimos sostenían que la Ley era innecesaria porque Brasil no registraba ataques terroristas, pero también porque el nuevo documento los estigmatizaba públicamente. Sin embargo, la realidad evidenciaba que la Ley respondía a factores que iban más allá de las posibles presiones internacionales. La ciudad fronteriza de Foz de Iguazú, que durante años ha sido vista como una zona de notoria inseguridad (Cunha, 2010: 76), ha sido un botón de muestra importante de que el país no miraba al terrorismo y al crimen organizado desde lejos. De hecho, durante años se ha sospechado que, en 1994, esta zona fue la base logística de quienes perpetraron el ya mencionado ataque contra la AMIA en Buenos Aires.<sup>102</sup>

Cuando la Ley tenía pocos meses de funcionamiento, la Policía Federal apresó a más de una decena de musulmanes acusándolos de planear ataques a los Juegos Olímpicos que, en ese momento, se organizaban en Río de Janeiro. Diez meses después, la justicia brasilera confirmaba las sospechas. Apresados durante lo que se conoció como la Operación Hashtag, nueve de los once imputados fueron encontrados culpables de terrorismo (Chuy, 2018). Desde que comenzó esta nueva etapa marcada por la violencia terrorista durante el 2001, Brasil fue el primer país iberoamericano en juzgar y condenar a extremistas islámicos por este delito. Antes de esta Ley, Brasil tenía en un verdadero vacío legal en estas materias. Las autoridades locales habían sido reticentes en promover una legislación antiterrorista acorde a los nuevos tiempos, porque pensaban que ello no sólo involucraría al país en un problema ajeno, sino que además lo situaría bajo la mirada de grupos violentos que buscarían venganza.

De acuerdo con informes de inteligencia, que, durante la década de los ochenta, Hezbollah se había apostado en Brasil para planificar los ataques a la población judía de Buenos Aires, en específico la AMIA (Caro, 2013; Lejtman, 2022). De hecho, el

---

<sup>101</sup> En Brasil residen cerca un millón y medio de musulmanes, entre los cuales 10.000 son conversos; si se mira comparativamente, esto equivale a un poco menos del 1% de la población total. “América Latina como área de actividades terroristas, ideológico-subversivas y delictivas de Irán y Jezbolá” (2012), *Centro General Meir Amit de información sobre inteligencia y terrorismo*, (Recuperado de [www.terrorism-info.org.il](http://www.terrorism-info.org.il), acceso: julio del 2018).

<sup>102</sup> Faria (2017: 57) plantea que las discusiones en torno al terrorismo se remontan a las décadas de 1960 y 1970, época en la cual ciertos grupos empleaban la violencia en contra de agentes del Estado y diplomáticos. Más adelante aseguró: “en 1980, se constituyó una Comisión Parlamentaria Mixta de Investigación (CPMI) para debatir la escalada de la acción terrorista en el país. En la época, no había consenso en cuanto a la necesidad de una legislación específica pues ya existía una ley de crímenes contra la seguridad nacional.”

desaparecido fiscal argentino Alberto Nisman descubrió en una de sus investigaciones que los autores intelectuales del ataque a la AMIA habían llegado a Brasil en 1983, al mismo tiempo que lo hicieron en Argentina (Levitt, 2013). El líder chiíta Taleb Hussein al Khazraji, fundador del Centro Islámico de Brasil, era sindicado como el principal custodio de la mezquita Brás en la ciudad de San Pablo (Coutinho, 2018). Conocidos también son los asentamientos de dicha organización terroristas en la zona de la Triple Frontera. Es más, el clan Barakat en Foz de Iguazú y Sheik Bilal Mohsen Wehbe, conocido religioso de San Pablo, fueron hallados culpables por la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Tesoro de Estados Unidos por sus vínculos con Hezbollah.<sup>103</sup>

La magnitud geográfica, la densidad demográfica y la ubicación geopolítica del Brasil hacen que el país no pase inadvertido en el escenario internacional, incluso entre los mismos terroristas. Además de los procedimientos señalados, hubo otros que demuestran este supuesto. El año 2016, fue detenido en la ciudad de San Pablo el libanés Khaled Hussein Ali, investigado por el FBI por posibles nexos con Al Qaeda (Dumitrascu, 2016). Pero las ambivalencias y vacíos legales de la institucionalidad nacional impidieron que él fuera juzgado por sus pretensiones terroristas. Lo mismo sucedió durante el gobierno del presidente Lula da Silva, cuando había una carencia de una ley que se hiciera cargo de estas amenazas. Las autoridades brasileras se negaron a detener en el 2010 al clérigo iraní Mohsen Rabbani, sospechoso de haber participado en los ataques de la AMIA, pues no había cargos para imputarle (Humire, 2016). Algo similar ocurrió con el jeque saudí Muhammad al Arifi, famoso por sus prédicas incendiarias contra los cristianos, quien visitó la Mezquita de París en la ciudad de San Pablo durante el 2016 (Bartolomé, 2016).

Al menos durante los últimos años, los promotores de la ley antiterrorista no han estado enfocados en las dimensiones globales del terrorismo; mucho menos en su expresión islámica radical. Sus preocupaciones han girado más bien en torno al contexto interno, marcado por levantamientos sociales y la criminalidad organizada, que han puesto bajo

---

<sup>103</sup> Prensa brasileras señala que Wehbe era un conocido líder de los chiítas brasileros y miembro activo de Hezbollah, al igual que Farouk Abdul Omairi, quien en el 2007 fue arrestado junto con su hijo por tráfico de drogas. Como en aquel contexto Brasil no tenía una ley antiterrorista, Farouk y su hijo Khaled fueron condenados por tráfico de estupefacientes y condenados a más de once años de presidio efectivo.

amenaza a la propiedad, tanto pública como privada. Al menos así lo reflejan los dichos del diputado Jerônimo Goergen, uno de los principales opositores de los movimientos sociales:

Hay un límite constitucional sobre la cuestión del derecho a la propiedad que los movimientos incumplen desde hace tiempo. Además del problema constitucional, se empieza a ver un exceso, que se trata del uso de armas de fuego, de depredación e incluso encarcelan personas en algunos casos, algo que desde mi punto de vista se asimila al proceso de terrorismo.<sup>104</sup>

Las aseveraciones del diputado Goergen dejan entrever dos aspectos que merecen atención. El primero dice relación con la propiedad, blanco principal de los movimientos sociales que utilizan la violencia para manifestarse; en ninguna parte de la entrevista se muestra alguna preocupación por la vida humana o el derecho a la libre circulación, valores que todo terrorista busca destruir. El segundo tiene que ver con el uso de armas, sin olvidar que los delincuentes comunes y los miembros del crimen organizado utilizan estos mismos medios sin que la ley o el escrutinio público los tachen de terroristas. Lo mismo sucede con el encarcelamiento o secuestro de personas, medio de coacción que ha sido ampliamente empleado por diversos grupos que no necesariamente buscan ser terroristas. Varios de los puntos expuestos por el parlamentario brasileño son ciertos, pero a todas luces, decir que todo eso “se asimila al proceso de terrorismo”, es restarle valor a esta forma de violencia, por cuanto se les equipara a otras manifestaciones que son diferentes en su naturaleza.

Pero además de las tensiones internas, en Brasil imperaba una seria preocupación por los Juegos Olímpicos que se iban a desarrollar en Rio de Janeiro, la misma inquietud que dominó posteriormente, durante el 2014, cuando correspondió organizar el mundial de fútbol. La expectativa había derivado en la Ley de Organizaciones Criminales (Ley N° 12.850), sancionada durante el 2013, y que prácticamente no hacía ninguna referencia al terrorismo, sino más bien a la amenaza criminal. El líder del Partido de los Trabajadores de la Cámara de Diputados del Brasil, José Guimaraes, en el periódico Folha, señaló: “votando a favor de esa ley se está contribuyendo para el éxito de los Juegos Olímpicos”, lo cual “dará mayor seguridad y consistencia para que el mundo entero no use el argumento menor de no mandar

---

<sup>104</sup> “Congresso em Foco” (Recuperado de [www.congressoemfoco.uol.com.br](http://www.congressoemfoco.uol.com.br), acceso: marzo 2019).

sus delegaciones a Brasil”.<sup>105</sup> En el mismo contexto, el otrora Ministro de Defensa del Brasil, Raúl Jungmann, aseguró que la ley había sido sancionada como requisito *sine qua non* para la organización y despliegue de estos juegos, petición directa del Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo. En el periódico O Globo, Jungmann señaló:

Había una reacción contraria del gobierno de Lula primero y de Rousseff después, que decían que no querían criminalizar a los movimientos sociales y al mismo tiempo no querían asumir una posición cercana a Estados Unidos y contra los árabes. Solo llegamos a aprobar la norma cuando el GARF, grupo internacional que monitoriza recursos provenientes del terrorismo, mandó un mensaje a Brasil diciendo que no daría luz verde a los Juegos.<sup>106</sup>

Como estos documentos no eran suficientes, en principio por la escasa regulación del terrorismo, era necesario ir un poco más allá. El 18 de junio del 2015, el Ejecutivo le traspasaba con urgencia la iniciativa de la nueva ley a la Cámara de Diputados, la que también le otorgaba el carácter de urgencia debido al agitado contexto social e institucional que se estaba viviendo en esos momentos. Con el Número 101/2015, el texto era aprobado por el plenario del Senado Federal –el que por cierto hizo modificaciones- y sancionado por la presidenta Rousseff el 16 de marzo del 2016, siendo publicada en el Diario Oficial de la Unión al día siguiente, con sus respectivos vetos. Era el comienzo de la Ley N° 13.260, encargada de proteger al país de cualquier iniciativa terrorista. Según Faria (2017: 57), la fiesta deportiva que se aproximaba era “una buena oportunidad para el Grupo de Acción Financiera con el Lavado de Dinero y la Financiación al Terrorismo que se desarrollaba en Brasil para adoptar una legislación más rígida”.

El primer artículo de la Ley regula las disposiciones del inciso XLIII del artículo 5° de la Constitución Federal, que “considerará crímenes insoslayables de gracia o amnistía la práctica de la tortura, el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines, el terrorismo y los definidos como crímenes horribles”. Luego de esto, señala que serán perseguidos los

---

<sup>105</sup> “Brasil aprueba legislación antiterrorista de cara a los Juegos Olímpicos de Río 2016” (2016), en Folha de Sao Paulo (Recuperado de [www.folha.uol.com](http://www.folha.uol.com), acceso: noviembre del 2019).

<sup>106</sup> “Ministro brasileño reconoce que ley antiterrorista fue una condición externa para celebrar Juegos Olímpicos” (2016), O Globo (citado por Notiamérica, [www.notiamerica.com](http://www.notiamerica.com), acceso: noviembre del 2019).

“mandantes, los ejecutores y los que pudiendo evitar, omiten”. Este artículo, que pone al terrorismo en el mismo conjunto del crimen organizado, intenta delimitar lo que sería el primero de estos flagelos, pero también establece los mecanismos investigativos, determina los procesamientos y “reformula el concepto de organización terrorista”, cuestión que está definida con precisión en el artículo N° 2:

El terrorismo consiste en la práctica por uno o más individuos de los actos previstos en este artículo, por razones de xenofobia, discriminación o preconcepción de raza, color, etnia y religión, cuando se cometen con la finalidad de provocar terror social o generalizado, exponiendo peligro, persona, patrimonio, la paz pública o la incolumidad pública.

Para definir lo que es el terrorismo, el artículo propone cinco pilares fundamentales, de los cuales dos fueron vetados. El primero de los sancionados señala que “son actos de terrorismo” “la utilización o amenaza de utilización, transportar, portar, almacenar consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, contenidos biológicos, químicos, nucleares u otros medios capaces de causar daños o promover la destrucción masiva”. Por su parte, el cuarto de los artículos [porque el 2 y 3 fueron separados de este proceso] propone que el terrorismo no sólo amenaza a la población por medio de mecanismos cibernéticos, sino también sabotea y controla violentamente el funcionamiento

de los medios de comunicación o de transporte, de puertos, aeropuertos, las estaciones de ferrocarril o las carreteras, hospitales, casas de salud, escuelas, estadios deportivos, instalaciones públicas o locales donde funcionan servicios públicos esenciales, instalaciones de generación o transmisión de energía, instalaciones militares, instalaciones de explotación, refino y procesamiento de petróleo y gas e instituciones bancarias y su red de atención.

El quinto pilar decreta que el terrorismo es también una manifestación que busca “atentar contra la vida o la integridad física de las personas”. La pena que establece al respecto es la reclusión que va desde los doce a los treinta años. Este segundo artículo termina aclarando que todo su contenido no se aplica a personas o grupos que se manifiesten políticamente, ni tampoco a movimientos sociales, sindicales o religiosos, entre otros grupos, que busquen reivindicaciones legítimas, como la defensa de “derechos, garantías y libertades constitucionales”, aunque sin “perjuicio de la tipificación penal contenida en la Ley”. De acuerdo con el artículo N° 3, solo sería aplicado a quienes promuevan, constituyan, integren

o presenten ayuda, de forma personal o interpuesta, a la organización terrorista, siendo penalizado con una reclusión que va desde los cinco a los ocho años, más una multa en dinero. Tanto los puntos complementarios de este artículo, como el artículo siguiente, fueron vetados por los poderes correspondientes.<sup>107</sup>

De los primeros Artículos de la Ley, resaltan dos aspectos. El primero dice relación con que desvincula al terrorismo de las luchas políticas, cuestión que parece justa si se asume que el interés era no criminalizar a los grupos que se manifiestan públicamente para reivindicar sus demandas, del tipo que sean. Sin embargo, esta medida resta vigor a la más importante de todas las particularidades del terrorismo, que es precisamente su condición política. Por lo mismo, sacar de raíz esta variable, sin aclarar sus particularidades para que no se confunda con otras acciones de tipo social, podría generar consecuencias que, en el contexto actual, los Estados no pueden soslayar. Es perfectamente posible que una organización terrorista apele a que sus demandas son sociales y que los efectos producidos fueron colaterales, pues no tenían ninguna intención de dañar a nadie. Bastaba con que la ley indicara las diferencias que hay entre los actos terroristas y las manifestaciones sociales; no era necesario retirar la moción [contenida en el primer artículo vetado], por cuanto deja un vacío importante en la Ley. En efecto, descartar las razones “ideológicas” y “políticas” deja endeble una legislación que pretende perseguir delitos basados, precisamente, en esas condiciones.

Algunos autores señalan que este punto no es incidental dentro de la lucha contra el terrorismo. Tavares (2017: 10) asegura que el retiro de los conceptos “ideología” y “política” no es algo relevante, por cuanto “no apaga la acumulación histórica y la amplia utilización del terrorismo como un crimen esencialmente político”. Ese argumento es sumamente válido,

---

<sup>107</sup> A diferencia de lo que dice Tinoco (2016: 54), esta investigación reconoce que este artículo sí ofrece una definición bastante clara de lo que entiende por terrorismo. Al menos esos puntos sí están vinculados con lo que es esta forma de violencia global. Otra crítica del autor es cuando sostiene que “este dispositivo legal merece algunas consideraciones. La primera de ellas es en relación a la necesidad de las imputaciones descritas en la ley. Como se puede observar, todas las conductas que, objetivamente, integran el tipo penal de terrorismo ya están tipificadas en el Código Penal y en las leyes penales especiales en el ordenamiento jurídico brasileño.” Esta apreciación supone que una ley de esta naturaleza no sería necesaria, pues los delitos ya estarían tipificados en el Código Penal. Sin embargo, lo que olvida el autor, es que una Ley Antiterrorista tiene dos condiciones por su sola naturaleza: tienen un sentido disuasivo y evidencian que los Estados están preocupados por esta forma de violencia que han querido sancionar de forma explícita.

pero olvida que las leyes basan su cometido en lo tipificado, no en las tradiciones; al momento de condenar a un terrorista se analizará el cuerpo jurídico y las acciones que ha cometido, no las costumbres locales ni globales. Por eso mismo, si la Ley no hace alusión a la cuestión política, deja un vacío crítico, que los terroristas podrían aprovechar para cometer sus delitos, argumentando que su causa es de otra naturaleza. En ese sentido, la autora se equivoca cuando sostiene que “no se excluye el significado social de un crimen político atribuido a la categoría de terrorismo, utilizado internamente en Brasil y a nivel internacional”.

Para reforzar esta idea, Tavares cita el inciso IV del Artículo 109 de la Constitución Federal, estipulado en el Artículo 11 de la Ley, que será mencionado más adelante. Como se verá a continuación, es efectivo que dicho acápite sanciona los “crímenes políticos” perpetrados en contra de la Federación. El problema radica en que la Carta Fundamental se refiere a todos los ataques políticos que intimidan a la nación, entre los cuales podría estar el terrorismo; el punto es que la gama es mucho más amplia, pues considera todo tipo de actos que intenten desestabilizar el sistema institucional del país, como agresiones de otros países, rebeliones internas e incluso acciones del crimen organizado. De todos modos, más allá de esta amplitud conceptual, es factible asegurar que la Ley brasilera posee un acento importante en materias antiterroristas, muy por encima de los otros casos analizados en esta investigación.

El segundo de estos aspectos asociados a los primeros artículos tiene que ver con un punto que ha suscitado cierta discusión entre los autores. Salomão y Rodrigues (2017: 190) señalan que la Ley contiene “una serie de elementos subjetivos, como el concepto de terrorismo, que continuará cambiando y transformándose a lo largo de la historia”, pues está “vinculado a los cambios políticos y económicos, además de servir a los intereses de los diferentes grupos en el poder”. Es cierto que el terrorismo es un fenómeno que contiene ciertas “subjetividades” y que la historia es un factor decisivo en la evolución de los conceptos, pero si se estudia con atención el siglo XX, el terrorismo sólo ha variado en la forma, porque en su esencia sigue siendo la misma amenaza de siempre. La tensión se produce con el punto que sigue: más allá de si el terrorismo tiene vinculaciones con los cambios políticos y económicos, o de “servir a los intereses” de los “poderosos”, lo

importante es que su existencia afecta a una población civil que, en su vida cotidiana, no considera esos factores; solo anhela tener un Estado que cumpla con su mandato fundamental que es la protección del territorio, las instituciones y de la población; y en este sentido, la Ley sí es un avance en ese propósito.

Por eso, la censura del Artículo 4 podría tener efectos perjudiciales para la seguridad de la sociedad. Como se mencionó anteriormente, este artículo tipificaba la “apología al terrorismo”. Eso quiere decir que penalizaba a quienes elogiaban, alababan y justificaban la violencia y a sus ejecutores; al menos eso significa literalmente el término “apologizar”. Es innegable que la indefinición del concepto es un tema complejo, por tanto, igualmente complejo es castigar a quienes lo elogien, pues lo hacen hacia un elemento completamente impreciso. Es altamente probable que un artículo de esta naturaleza genere efectos que pongan en riesgo la libertad de expresión. La tensión aumentaría cuando al interior de una sociedad democrática se comienzan a permitir que los ciudadanos defiendan causas terroristas, que se materializan en contra de sus mismos connacionales. Encomiar al terrorismo, promoverlo o defenderlo, sería como ensalzar a los totalitarismos o a cualquier otra experiencia histórica marcada por la violencia, cuestión que ninguna sociedad moderna debería consentir.

El Artículo N° 5 sanciona a las personas que realicen “actos preparatorios de terrorismo con el propósito inequívoco de consumir tales delitos”, siendo castigados con la misma pena que son condenados los que consuman los hechos. Incurrirían en las mismas penas las personas que, con el objetivo de practicar el terrorismo, contraten, organicen, transporten o suministren individuos que recorren un país distinto al de su residencia o nacionalidad, o bien proporcionen, reciban o motiven la formación de potenciales terroristas en un país distinto al suyo. Sin embargo, rebajaba la pena a dos tercios respecto del primer plazo estipulado por este artículo cuando “la conducta no implica entrenamiento o viaje para un país distinto de aquel de su residencia o nacional”. De este punto se podrían desprender varias ideas, pero subyace una que merece atención: su enfoque internacional. Es el único acápite que hace mención a la existencia de grupos internacionales, cuyo castigo sería mayor que el de los terroristas locales.

El Artículo que sigue es de suma importancia para el combate del terrorismo contemporáneo, por cuanto pone atajos a la variable logística. Las organizaciones terroristas necesitan desplegar múltiples recursos para alcanzar sus objetivos, en los contextos donde operan, desde alimento y abrigo, hasta insumos para perpetrar sus ataques. Es por eso que el inciso castiga con penas que van de quince a treinta años de presidio para quienes recibieran, proveyeran, proporcionaran, obtuvieran, almacenaran, solicitaran e invirtieran “recursos, activos, bienes, derechos, valores o servicios”, “para la planificación, preparación o ejecución de los crímenes previstos en esta ley. El Artículo termina con un punto que parece ser casual, pero que, si se mira con atención, refleja cierta ambigüedad de la Ley, puesto que señala la factibilidad de que existan grupos que tengan como actividad “principal”, “secundaria” o “eventual” la práctica del terrorismo.

A pesar de que la historia ha demostrado la existencia de múltiples grupos terroristas, lo cierto es que, entre estas asociaciones, existe un punto en común que es menester considerar: el terrorismo es una manifestación de violencia que no se presta para dobles interpretaciones; al menos, esos grupos saben perfectamente lo que buscan y cómo alcanzarlo. Por eso, decir que hay asociaciones que violan los derechos fundamentales en distintas dimensiones o con distintos énfasis amerita cierta reflexión. Las organizaciones terroristas han tenido precisamente esta connotación por los excesos que cometen. No se puede ejercer el terrorismo de manera “secundaria” ni menos “eventual”; si en algo han coincidido los especialistas, es que estos grupos son esencialmente violentos, razón por la cual, estos matices e imprecisiones podrían causar enormes injusticias, porque pueden ser etiquetados así, personas que hayan cometido acciones violentas sin pretensiones terroristas propiamente tal. En efecto, aplicarles la ley cuando no son terroristas o sin haber ejercido la violencia terrorista, podría tener adversas repercusiones al estado de derecho.

El objetivo del Artículo N° 7 es reglamentar las consecuencias humanas que producen los atentados terroristas. Y para ello establece que, cuando las víctimas resultan con lesiones corporales graves, la pena se aumenta un tercio, mientras que cuando hay fallecidos, eso se incrementa la mitad. Establecer estos parámetros punitivos es justo y necesario en la medida

que el terrorismo genera distintos tipos de víctimas que el Estado debió proteger. Sin embargo, hacer estas salvedades en una ley no es obligatorio, porque los grupos deben ser perseguidos según los actos que cometen y no en función del estado en el que quedan los ciudadanos después de los ataques. La cantidad de muertos y heridos es algo circunstancial; lo que no lo es, es el deseo de poner en jaque al Estado y a las sociedades que componen, violentando así todos los derechos fundamentales de sus habitantes. Si hay heridos leves o graves, o bien ciudadanos muertos, dependerá en parte de la contingencia (básicamente de cómo se perpetren los atentados) y en eso las leyes quedan absolutamente coartadas. El carácter disuasivo de la ley, al menos este artículo, no queda claro.

Es más, otorgarle menos castigo a quienes solo dejan heridos es una decisión que debilita la función de los Estados, porque sigue dejando a sus ciudadanos en desventaja respecto a los mismos terroristas. A través de los años se ha visto que los lesionados o mutilados cargan toda su vida con las huellas de la violencia. Si resultaron vivos después de los atentados fue algo aleatorio, porque pudieron resultar perfectamente muertos con la perpetración de estos hechos. Por esa misma razón, las leyes antiterroristas deben colocar a todas las víctimas en un mismo nivel. Quienes resultan muertos, heridos o simplemente presencian hechos de esta naturaleza son igualmente víctimas para los terroristas, mas no para los Estados. En consecuencia, el Artículo N° 7 establece con este punto que existen dos tipos de víctimas, en contraposición a lo sostenido por los consensos académicos sobre el terrorismo: los daños que producen estos grupos son transversales dentro de la sociedad. Por ello es necesario entender que los heridos y muertos –todos, sin ninguna acepción- son un medio para alcanzar sus fines.

Después de los Artículos 8 y 9 en calidad de vetados, el 10° establece que se aplicarán las disposiciones del Artículo N° 15 del Decreto de Ley N° 2.848 del Código Penal brasilero, que data del 7 de diciembre de 1940, incluso antes de que se comentan los atentados terroristas. Aquel artículo enumera los siguientes delitos sancionados por la Ley, si es que son producidos en el extranjero: i) los cometidos contra la vida o la libertad del Presidente brasilero; ii) contra la fe pública de la República, de los Estados o de los municipios; iii) contra el patrimonio de las tres esferas de poder estipuladas en el número anterior; iv) contra

la administración pública: v) los adscritos por Brasil en convenciones o tratados internacionales; vi) los practicados por brasileros. La referencia al Decreto de Ley N° 2.848 no debe matizar ni ampliar las interpretaciones sobre la Ley N°13.260, sino más bien reafirmarlas. Los puntos establecidos por el Código Penal son generales y se pueden aplicar a cualquier amenaza a la institucionalidad nacional.

En sintonía con lo anterior, el artículo N° 11 reafirma que el bien principal que se desea resguardar es la nación: “se considera que los crímenes previstos en esta Ley son practicados contra el interés de la Unión”. Por ello es que le corresponde a la Policía Federal –sobre las otras instituciones policiales, de carácter estatal- la investigación criminal y a la Justicia Federal el procesamiento y juicio de todos los responsables de atentados terroristas, en términos del inciso IV del artículo 109 de la Constitución Federal del país: “los delitos políticos y las infracciones penales contra los bienes, servicios o intereses de la Unión o de sus organismos autónomos o empresas públicas, excluidas las contravenciones y salvaguardada la competencia de la Justicia Militar y de la Justicia Electoral”. Si bien no precisa la naturaleza del “delito político”, lo cierto es que el terrorismo podría ser considerado como tal.

El artículo N° 12 hace referencia al trabajo del Ministerio Público ante el terrorismo. Señala que los jueces deben iniciar la investigación en veinticuatro horas una vez sucedidos los hechos. Sin embargo, es interesante ver que la Ley no se limita a la etapa indagatoria ni le designa tiempos que podrían ser perjudiciales para este proceso, porque si hay indicios suficientes de crímenes terroristas, los jueces deben realizar las acciones penales correspondientes contra los sujetos imputados de cometerlos. Entre ellas figuran el control de los bienes, derechos y/o recursos pertenecientes a los acusados y que podrían ser utilizados en nuevos ataques. El artículo sigue con ciertos incisos que no se condicen con el terrorismo, razón por la cual no es obligatorio considerarlos en este análisis.<sup>108</sup> Lo mismo los Artículos

---

<sup>108</sup> Entre estos destacan: “1° Proceder-se-á à alienação antecipada para preservação do valor dos bens sempre que estiverem sujeitos a qualquer grau de deterioração ou depreciação, ou quando houver dificuldade para sua manutenção. 2° O juiz determinará a liberação, total ou parcial, dos bens, direitos e valores quando comprovada a licitude de sua origem e destinação, mantendo-se a constrição dos bens, direitos e valores necessários e suficientes à reparação dos danos e ao pagamento de prestações pecuniárias, multas e custas decorrentes da infração penal. 3° Nenhum pedido de liberação será conhecido sem o comparecimento pessoal do acusado ou

siguientes. El N° 13 plantea que los jueces nombrarán personas para la administración de los bienes, derechos o recursos confiscados, mientras que los sucesivos hacen referencia a cómo el Estado brasilero debería relacionarse con los tratados vigentes y los otros Estados en los mismos asuntos, sin tanta precisión tampoco.

Lo anterior permite sostener que la Ley debió considerar sanciones específicas para quienes utilicen dichos insumos en la generación de terror. El artículo N° 6 algo sostiene al respecto, pero es evidente que la norma carece de elementos jurídicos que atenúen o agraven el empleo de los bienes, derechos o recursos que, en la mayoría de los casos, provienen de fuentes ilícitas. La ausencia de estas y otras precisiones se puede explicar de múltiples maneras, sin embargo, uno de los factores más plausibles al momento de hacerlo es que la creación de propuestas legales antiterroristas se ha hecho contemplando el escenario y las necesidades internas, y no la realidad internacional. Sólo a modo de ejemplo, no hay ninguna acepción explícita o implícita relativa al terrorismo islámico.

Como se ha logrado ver en el marco de este trabajo, la Ley Antiterrorista brasilera tuvo como propósito fundamental reglamentar lo estipulado por el inciso 43 del Artículo 5° de la Constitución federal, que consideraba al delito terrorista como figura similar a los crímenes calificados en castellano como “atrocés”. Si fue sancionada de forma acelerada, si contempló o no la mayoría popular, o bien, si estuvo pensada para controlar la rebelión social que golpeaba a Brasil en aquel contexto<sup>109</sup>, son inferencias que no se pueden hacer en el marco de esta investigación. Por el momento, de lo que sí se tiene certeza, es que la Ley buscaba que los terroristas no permanecieran en libertad, y que sus penas no fueran

---

de interposta pessoa a que se refere o caput deste artigo, podendo o juiz determinar a prática de atos necessários à conservação de bens, direitos ou valores, sem prejuízo do disposto no 1. 4° Poderão ser decretadas medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores para reparação do dano decorrente da infração penal antecedente ou da prevista nesta Lei ou para pagamento de prestação pecuniária, multa e custas.”

<sup>109</sup> Salomão y Rodrigues (2017: 193) llegaron al extremo de señalar que “el liderazgo tomado por diversos movimientos sociales y políticos en las protestas contra estos proyectos [mundial de fútbol y JJOO] acaba poniendo referidas manifestaciones como el principal, si no el único, elemento de resistencia a la marcha de acomodación de la ciudad, que inhibe, especialmente de la población más vulnerables, el acceso al pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad, el bienestar de los ciudadanos y el equilibrio socioambiental. Además, la necesidad de cumplir estrictos estándares de inversiones en áreas deportivas para satisfacer los moldes impuestos por la FIFA o el COI, patrocinados por intereses privados, eleva los costos de las obras, retirando dinero público de políticas públicas indispensables para la promoción del mínimo existencial (en salud, educación, transporte, etc.), con mayor impacto de la población más vulnerable.”

conmutadas por otros medios. He ahí el sentido de elevar las penas de los culpables, restringir los beneficios e imponer castigos de rigor a quienes perpetraran los delitos estipulados en el Artículo 1°. Conforme a esto, los crímenes de esta naturaleza no consideran gracia ni amnistía. Por esa razón deben responder todos los autores: intelectuales, ejecutores y, los que pudiendo evitarlos, se restan y hacen caso omiso.

A diferencia de lo que sostienen ciertos autores (Salomão y Rodrigues, 2017: 198), y a pesar de los intentos políticos por levantar un proyecto de ley durante el 2018 (Proyecto de Ley N° 11.007), la Ley brasilera es un paso importante en la lucha contra el terrorismo global, aunque no haga ninguna alusión al terrorismo islámico. Se podría argumentar que Brasil, al ser un país sin historial de ataques terroristas, no requiere de este cuerpo jurídico, propiciando ciertas críticas al respecto: se le acusa a sus promotores de querer importar modelos extranjeros; de gestionar la ley sólo porque el GAFI y otras instituciones internacionales estaban presionando al gobierno federal; y de que la verdadera intención no era prevenir el terrorismo, sino neutralizar a los movimientos sociales (cuestión discutible, sabiendo que los Estados sí saben diferenciar una huelga de un atentado terrorista tradicional). Cada uno de estos argumentos tiene sentido, sin embargo, el terrorismo global que representan las agrupaciones islámicas requiere de leyes que describan con precisión que se entiende por terrorismo, para precisamente no generar problemas que pudieran afectar la integridad y la libertad de las personas. Y en ese sentido, a pesar de los aportes que genera la normativa brasilera, existe cierta contradicción en estas materias que debe ser resuelta.

#### c) Las normas antiterroristas de México.

Los orígenes de la Ley Antiterrorista se remontan al año 2013, cuando el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto convocó a todas las fuerzas políticas del país para sancionar una ley federal que contribuyera a la paz social, alterada por la corrupción y el narcotráfico. Ya en ese contexto, representantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido de Revolución Democrática (PRD) y del Partido de Acción Nacional (PAN) aseguraban que la iniciativa del Gobierno Federal tenía dos grandes objetivos. Por

una parte, endurecer las penas de las acciones terroristas y el lavado de activos, y por otra, ajustarse a las normas internacionales emanadas de Naciones Unidas, específicamente sobre aquellas relacionadas con el resguardo de los Derechos Humanos. Lo que las autoridades pusieron en un segundo plano, era que el país también había suscrito las Convenciones de Naciones Unidas contra el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional.

Al igual que los argentinos y brasileros, los mexicanos también fueron impelidos por el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI)<sup>110</sup> para que tomara cartas en el asunto, pues si bien el país tenía compromisos internacionales, el corpus de la legislación mexicana seguía siendo insuficiente para enfrentar el terrorismo, a pesar de los esfuerzos contenidos en la Ley de Seguridad Nacional sancionada en el 2005 durante el gobierno panista del presidente Vicente Fox (Benítez, 2008).<sup>111</sup> A decir verdad, dicha ley no brindaba mayores resguardos en estas materias, ya que solo definía las amenazas que vulneran al país, sin entregar instrumentos claros que apuntaran a prevenirlas y a enfrentarlas; de hecho, en ella, el terrorismo es situado dentro de un panorama mayor, junto con otros problemas a la seguridad, sin una diferencia sustancial que la diferenciara de las demás. En lo específico, el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional establecía como amenazas

aquellos actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, además, todo acto tendente a traficar materiales nucleares, armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción en masa y todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas.

---

<sup>110</sup> Por eso no es extraño que el artículo 400 Bis de la Ley Antiterrorista mexicana señale: “En caso de conductas previstas en este Capítulo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de alguno de los delitos referidos en este Capítulo, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y denunciar los hechos que probablemente puedan constituir dichos ilícitos.”

<sup>111</sup> Dondé (2015: 222 y ss) realizó un marco jurídico y conceptual del terrorismo en México. El 28 de junio del 2007, el Diario Oficial de la Federación publicó un compendio de las reformas al Código Penal Federal, con el propósito de agregar al corpus jurídico mexicano ciertas tipificaciones y nomenclaturas asociadas al terrorismo. La idea era armonizar procesos entre la legislación local y más de doce tratados internacionales levantados entre Naciones Unidas y la CICT.

Otro documento que hacía referencia al terrorismo era el Código Penal Federal, que lo tipificaba como una traición a la patria. El problema es que eso era aplicable solamente a los connacionales que ejercieran este tipo de violencia. La nueva realidad llevó al Congreso Nacional a realizar algunas modificaciones de este documento a fines del 2010. El objetivo era aumentar el castigo para quienes realizaran este tipo de actividades ilícitas. Más adelante se hará alusión al artículo 139 del Código Penal Federal, pero es necesario indicar que imponía penas de cárcel de seis a cuarenta años, a quienes utilizaran sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o parecidas, material radiactivo, explosivos o armas de fuego, o incendiaran lugares ocupados por personas, a fin de “producir alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la Seguridad Nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación”. Si bien este artículo contiene varios puntos destacables para comprender el terrorismo, lo cierto es que era fundamental elaborar una ley que se abocara únicamente a resolver el problema. Era un avance establecerlo en un código de esta naturaleza, pero le da cierta rigurosidad hacerlo en una ley más específica, debido a las mismas causas que se analizaron en el caso brasilero.

Después de unos años, en febrero del 2014, el Senado de la República discutió, aprobó y remitió al Gobierno Federal una serie de reformas destinadas al combate y sanción del terrorismo. El Código Penal Federal, la Ley Federal de Extinción de Dominio, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Fiscal de la Federación experimentaron ciertas modificaciones a fin de que México sintonizara mejor con los convenios y tratados internacionales como los ya citados en capítulos anteriores. De esta forma, México se alineaba con sus vecinos en la lucha no sólo contra los terroristas, sino también contra los grupos criminales. Los mismos honorables lo señalaron una vez terminada la discusión parlamentaria: “las modificaciones representan una adecuación normativa indispensable frente a la constante evolución tecnológica y a la sofisticación de las actividades criminales”.<sup>112</sup> El punto es que no estaban pensando en el terrorismo como tal; esos cambios apuntaban más bien al problema de la criminalidad organizada.

---

<sup>112</sup> “Boletín 104” (2014) Senado de la República Mexicana (Recuperado de [www.comunicacion.senado.gob.mx](http://www.comunicacion.senado.gob.mx), acceso, noviembre del 2018).

Es importante recalcar, que estas reformas coincidieron con el aumento de la criminalidad, que algunos cárteles de la droga estaban realizando al interior del país; “narco bloqueos”, el uso de autos bomba en Nuevo León y Chihuahua, las explosiones durante las fiestas patrias en Morelia y el incendio en el Casino Royale de Monterrey, donde murieron más de cincuenta personas que disfrutaban un momento de esparcimiento (Dondé, 2015; Reguillo, 2021), son algunos de los hechos que ocurrieron por entonces. El aumento considerable de la violencia iba de la mano con el comienzo de la “guerra contra el narcotráfico”, impulsada por el gobierno del presidente Felipe Calderón, desde el 2006 en adelante. A partir de esos momentos comenzaron a proliferar por todas partes los “narco mensajes”, las “narco mantas”, cuerpos cercenados, hombres y mujeres degollados a lo largo de los Estados más conflictivos (Grayson, 2011). Por medio de estas manifestaciones, los cárteles enviaban mensajes a sus enemigos y perseguidores –entre ellos el Estado Federal y sus agentes de seguridad-, acerca de lo que estaban dispuestos a hacer (Rosen y Zepeda, 2015), si se interponían en su camino.

Pero fue recién en el 2010 cuando las autoridades políticas y académicas comenzaron a preguntarse si estos actos de violencia constituían o no terrorismo. Arturo Chávez Chávez, entonces titular de la Procuraduría General de la República, descartó de plano que el “narcoterrorismo” fuera una realidad, argumentando que los cárteles no se sustentaban en cimientos ideológicos como los otros movimientos, sino que todo se debía a razones económicas: “en México es una delincuencia que tiene como motor dinámico la ambición, en un primer momento, una ambición de dinero, de poseer, de tener”.<sup>113</sup> Declaraciones como éstas demuestran que en México, las autoridades se han mantenido renuentes a vincular la violencia de los cárteles con el terrorismo. Lo mismo sucede con el marco legal antiterrorista, que no persigue al terrorismo propiamente tal, sino que se concentra en el tráfico de drogas, el lavado de dinero, el empleo de sustancias químicas y los atentados en instalaciones petroleras y de transporte. Es cierto que estos son delitos que tienen un grado de conexión importante con el terrorismo, sin embargo, las peculiaridades este último obligan a tratarlo

---

<sup>113</sup> “El crimen organizado inyecta miedo, pero ¿hay narcoterrorismo en México?” (2010) *Expansión*, (Recuperado de [www.expansion.mx](http://www.expansion.mx), acceso: diciembre del 2018).

de una forma independiente. Que en México los énfasis están puestos en la criminalidad organizada no es un fenómeno aleatorio; responde más bien a una realidad fracturada por este flagelo que, en dos décadas, suma más de 350.000 personas muertas y otras miles de desaparecidas.

El 11 de febrero del 2014, la Cámara alta de la República aprobó con 83 votos las reformas que darían vida a la Ley antiterrorista mexicana. Una vez terminado este proceso parlamentario, el documento fue enviado al Ejecutivo para su promulgación. Como se verá a continuación, el decreto tipificaba como terrorismo, *grosso modo*, las acciones perpetradas contra instalaciones públicas y privadas, de bienes y servicios, por medio de armas de bajo calibre o bien de “destrucción masiva”, que atentaran contra la integridad de los ciudadanos. A pesar de la amplitud que reflejaba la propuesta, ésta era un avance significativo en materias antiterroristas.

Sectores de la izquierda mexicana se opusieron al proyecto. Con 22 votos en contra, miembros del Partido de la Revolución Democrática y del Partido del Trabajo argumentaron que las reformas a esta Ley criminalizaban la protesta social, es decir, el mismo razonamiento que se daba en Argentina y Brasil. La presión política se agudizó cuando la Cámara baja eliminó el artículo 139 del Código Penal Federal que definía que las manifestaciones sociales no serían juzgadas bajo las lógicas antiterroristas. Ante esto los senadores del PRD Dolores Padierna, Alejandro Encinas, Angélica de la Peña y David Monreal alzaron la voz y reclamaron en este sentido. Padierna, quien acusó la maquinación política del GAFI y las presiones “indebidas de Estados Unidos”, señaló que “México nunca ha sido un país terrorista, nunca hemos tenido problemas de terrorismo, nuestras leyes no tienen por qué considerar un delito algo que no existe en nuestra realidad”.<sup>114</sup>

A pesar de los largos debates que se dieron al interior del Congreso, el 14 de marzo del 2014 entraba en rigor la nueva Ley Antiterrorista que no era más que la reforma acuciosa al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales y a los demás

---

<sup>114</sup> “Boletín 103” (2014) *Senado de la República Mexicana* (Recuperado de [www.comunicacion.senado.gob.mx](http://www.comunicacion.senado.gob.mx), acceso: noviembre del 2018).

documentos mencionadas anteriormente. En otras palabras, no hubo entre los representantes mexicanos intentos por producir y sancionar una ley distinta y autónoma en estas materias, que contuviera precisiones funcionales acerca de lo que es el terrorismo. Mucho menos una que tuviera un enfoque de seguridad global. Todo indica que la tónica de los congresistas era vincular el terrorismo con la situación de los cárteles de la droga, cuya violencia se iba incrementando a medida que avanzaba el tiempo.<sup>115</sup>

El primer artículo especificaba las modificaciones que contiene la nueva Ley; no es más que una simple directriz del documento. Inmediatamente después indica y desarrolla la reforma del artículo 139, que vendría a ser la vértebra del nuevo decreto. Su primera aproximación dice relación con las penas que contempla la actividad terrorista, señalando que los culpables tendrán que pagar una condena que puede ir de los quince a cuarenta años de prisión, “sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten”: es decir, a quienes utilicen sustancias tóxicas, tales como nucleares, químicas o biológicas; pero también busca perseguir a quienes empleen explosivos y armas de fuego. Lo interesante de este artículo es el detalle que viene a continuación: “o por incendio o inundación”. El primero de estos actos puede ser habitual cuando se utilizan explosivos o bien cuando se intenta quemar algo de manera deliberada, mientras que el segundo es novedoso en comparación a las leyes argentina y brasilera. Si bien hasta el momento no se han producido atentados terroristas de esta naturaleza, lo cierto es que es perfectamente posible que puedan ocurrir, sobre todo cuando se tienen represas de grandes magnitudes, como la *Belisario Domínguez*, ubicada en el Estado de Chiapas, o la *Infiernillo*, localizada en Guerrero y Michoacán, dos de los Estados con mayores índices de violencia en México. De todos modos, este punto marca una diferencia respecto a los otros dos casos, toda vez que pone de relieve la infraestructura crítica, blanco predilecto de las organizaciones terroristas.

Todas las posibles formas de terrorismo contenidas en esta Ley tienen el carácter de “medio violento”, aplicado a blancos determinados. La Ley no parte señalando los costos

---

<sup>115</sup> De acuerdo con estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INAGI), hasta el 2007 la cantidad de fallecidos en México bordeaba los 10.000; luego, año tras año, esa cantidad aumentaba aproximadamente un 50% respecto al periodo anterior; al 2019, los números se estancaron en cerca de los 35.000 muertos. (Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx); acceso: 23 de agosto del 2023).

humanos que produce esa violencia, sino más bien hace referencia a “bienes o servicios, ya sea públicos y privados”. Es después de lo material que la Ley alude a lo humano, primero refiriéndose a consecuencias físicas, emocionales o vitales, y luego a cuestiones asociadas al “temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella”. No es posible determinar a través del documento si la ubicación de estas prioridades tenía un motivo particular, pero es sintomático que las autoridades mexicanas le hayan dado preponderancia a la destrucción de espacios y construcciones, sobre los efectos humanos y sociales, sabiendo que el terrorismo se vale de esto último para generar las presiones que busca ejercer.

Luego de esta observación, la Ley entrega un dato relevante en este proceso: la destrucción, el asesinato y el temor son expuestos como medios para “atentar contra la Seguridad Nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación”. En ese sentido, se puede percibir que la ley mexicana sí tiene una orientación internacional al intentar resguardar la Seguridad Nacional de amenazas externas, aunque de todos modos es cuestionable que haya especificado la vulnerabilidad de los particulares en estos escenarios. Como se vio en un comienzo de la investigación, el terrorismo tiene la particularidad de poner en jaque a la polis entera, más allá de quienes sean víctimas de los atentados; un rasgo novedoso de los grupos radicales islámicos, es que tienen la capacidad de producir un terror generalizado, sin discriminar a sus víctimas directas. Es posible que ciertos grupos persigan a personas específicas (empresarios, religiosos o políticos de una facción determinada), pero si sus actos no producen una sensación de vulnerabilidad generalizada al interior de una sociedad, si no siembran la incertidumbre entre los ciudadanos indefensos, la violencia que generan se aleja de la lógica terrorista que practican los grupos islámicos radicales, para quienes todos los habitantes de este lado del mundo, entran en la categoría de “occidental”.

La reforma mexicana estaba pensada para perseguir a quienes acuerden o preparen actos que se pretendan “cometer, se estén cometiendo o se hayan cometido en territorio nacional”. Es interesante ver que detrás de este punto subyacen dos ideas que merecen relieve. Por una parte, la Ley castiga a quienes se encuentren planificando actos de esta naturaleza, cuestión de la cual se desprende la importancia de contar con inteligencias y

Fuerzas de Seguridad eficaces en la prevención y también combate contra este flagelo. Pero por otra, evidencia que estos delitos no prescriben, pues alude a hechos de violencia que hayan surgido en momentos ya pasados. En efecto, estos postulados cobran más sentido cuando la violencia es dirigida contra bienes inmuebles de acceso público, cuando se daña o deteriora la economía nacional o bien cuando el hecho mismo involucre secuestro. Todos estos puntos son agravantes contemplados en la Ley.

El segundo paso de la reforma fue concentrarse en el Capítulo VI Bis, destinado al tema del financiamiento del terrorismo contenido en el artículo 139 Quáter. Este acápite proponía las mismas penas señaladas en el artículo ya mencionado, pero poniéndole énfasis al castigo que recibirían aquellas personas que, por cualquier medio, directo o indirecto, “aporten o recauden” no sólo dinero, sino cualquier especie que sustente actividades terroristas, tanto dentro de México como en otras latitudes. Es por eso que después este acápite fue ampliado a otros aspectos de la colaboración, como es el artículo 139 en su versión Bis, que castigaba con penas que van desde uno a nueve años de prisión a quienes “encubran” a los grupos terroristas, o bien tengan algún grado de conocimiento de sus actividades o de su identidad y no la revelen a las autoridades.

Una vez analizado el tema de la colaboración externa que reciben estos grupos, la Ley se concentra en el sabotaje, previsto en el artículo 140 del Código Penal Federal, que amenaza con penas que van de dos a veinte años de presidio y multas millonarias a quienes dañen u obstaculicen “vías de comunicación, servicios públicos, funciones de las dependencias del Estado, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o sus instalaciones”. Luego especificaba distintos rubros industriales, siendo el bélico el más importante. El objetivo de la Ley en este sentido era resguardar “la vida económica del país” y evitar que ciertos hechos afecten “su capacidad de defensa”. Si se contrasta éste y los puntos siguientes con los propuestos por las leyes argentina y brasilera, se puede concluir que les dan cierta ventaja cuantitativa respecto a sus pares. Al igual que el punto anterior, la ley mexicana castiga también a quienes tengan información sobre los saboteadores y no la entreguen a las autoridades.

Los puntos que aluden directamente al terrorismo internacional o global son extraídos del artículo 148 Bis, Ter y Quáter. Sin ánimo de insistir, este artículo posiciona a la ley mexicana en otro estatus respecto a los otros proyectos. Estipula que los castigos variarían entre los quince y los cuarenta años a quienes cometan los delitos descritos en el artículo 139, con la salvedad de que esos delitos no sólo se efectúen en territorio mexicano, sino también contra “bienes o personas de un Estado extranjero, o de cualquier organismo internacional”, “que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para tratar de menoscabar la autoridad de ese Estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo internacional para que tomen una determinación”. Luego, la Ley se aplicaría a quienes apoyen, directa e indirectamente, con fondos o diversos recursos, al terrorismo que opere en el extranjero, y a quienes preparen, encubran o amenacen, en territorio mexicano, actos que se pretendan “cometer o se hayan cometido en el extranjero”.

Sin embargo, las especificidades de la Ley son más evidentes en el punto siguiente. Igual que lo indicado antes, se refiere a las vías de comunicación, pero esta vez recurre a los puntos señalados en el artículo 167 del Código Penal Federal, que castiga con penas de uno a cinco años de prisión a quienes “quiten o modifiquen” sin autorización “durmientes, rieles, clavos, tornillos, planchas y demás objetos similares que los sujeten, o un cambiavías de ferrocarril de uso público”, o bien a quienes destruyan o separen “uno o más postes, aisladores, alambres, máquinas o aparatos, empleados en el servicio de telégrafos”; en fin, cualquier tipo de telecomunicaciones. Lo mismo con quienes detengan autos en la vía pública, impidan el paso de trenes, la quema de sus vagones o “de cualquier otro vehículo destinado al transporte de carga y que no forme parte de un tren en que se halle alguna persona”.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> La lista continua: “V.- Al que inundare en todo o en parte, un camino público o echare sobre él las aguas de modo que causen daño; VI. - Al que dolosamente o con fines de lucro, interrumpa o interfiera las comunicaciones, alámbricas, inalámbricas o de fibra óptica, sean telegráficas, telefónicas o satelitales, por medio de las cuales se transfieran señales de audio, de video o de datos; VII. Al que destruya en todo o en parte, o paralice por otro medio de los especificados en las fracciones anteriores, una máquina empleada en un camino de hierro, o una embarcación, o destruya o deteriore un puente, un dique, una calzada o camino, o una vía; VIII. Al que con objeto de perjudicar o dificultar las comunicaciones, modifique o altere el mecanismo de un vehículo haciendo que pierda potencia, velocidad o seguridad, y IX. Al que difunda o transmita información falsa que en cualquier forma perjudique o pueda perjudicar la seguridad de una aeronave, de un buque o de otro tipo de vehículo de servicio público federal.”

De todo lo anterior se pueden desprender varias ideas, como por ejemplo, que la Ley mexicana no deja espacios para errores; que es completa –y lo es-, al tipificar acciones que podrían ser ejecutadas por grupos terroristas; que es moderna, por cuanto considera aspectos tecnológicos, como la decodificación de datos y señales de satélites o programas computacionales, y la transmisión de la información obtenida (su énfasis en las telecomunicaciones lo demuestra con fuerza); incluso lo propuesto por el artículo mismo, que aumenta el castigo de quince a veinte años de presidio efectivo cuando esos mismos hechos son perpetrados por medio de explosivos. De acuerdo con las definiciones previstas en este trabajo, esto último es lo que les otorga una mayor connotación terrorista a estos hechos, puesto que una protesta social o huelga de trabajadores podrían hacer lo mismo sin ser considerado terrorismo propiamente tal. Por tanto, el Estado mexicano queda vulnerable si pretende aplicar este artículo sin relacionarlo con los anteriores.

El artículo 170 del Código Penal Federal alude específicamente al uso de explosivos o materias incendiarias que “destruyan total o parcialmente una nave, aeronave u otro vehículo de servicio público federal o local, o que proporcione servicios al público”, refiriéndose a otros medios menos masivos que los trenes, barcos o aviones. Las penas crecerían de veinte a treinta años de prisión si se estallan transportes ocupados por personas, y de cinco a veinte años si estuvieran vacíos. Se podrían añadir de tres a veinte años para quienes secuestren cualquier medio de transporte público local, interestatal o internacional, o bien los desvíe de su ruta o destino. La Ley también contempla la posibilidad de que todos estos hechos sean perpetrados por empleados públicos, particularmente de alguno de los diversos cuerpos policiales que existen en el país. Amenaza con aplicarles, además de las penas señaladas con anterioridad, “la destitución del empleo y se le inhabilitará de uno a diez años para desempeñar cargo o comisión público”. Algo similar sucede con los miembros de las Fuerzas Armadas en calidad de retiro, reserva o activos, a quienes se les aplicará la baja definitiva y se inhabilitará por el mismo tiempo en funciones públicas en caso de vincularse a estas acciones de violencia.

El artículo 368 Quinquies decreta que las personas que roben material radiactivo de cualquier índole serán castigadas con una pena carcelaria que varía de los doce a los veinte

años. Con este punto, la ley mexicana busca prevenir que las organizaciones terroristas alcancen este tipo de insumo, cuyas consecuencias podrían ser irreversibles. Sin embargo, no se tiene registro de que estos grupos hayan empleado material nuclear para cometer sus ilícitos. El acceso a esas fuentes no es fácil; además de ser altamente costosas, cualquier intento por obtenerlas despertaría las sospechas de la comunidad internacional, que las ha cuidado y regulado de forma muy cautelosa después de la Guerra Fría (Tejo, 2011). De acuerdo con estos últimos puntos, es menester recalcar que los terroristas, al tener recursos escasos y limitados, se han abocado a materializar la violencia por medio de tácticas que requieren poca inversión, baja manipulación y casi nula notoriedad. De todos modos, es necesario subrayar que este tipo de delitos esté tipificado en la norma.

Inmediatamente después del artículo 368, la Ley mexicana establece el artículo 400 Bis, que amplía el terrorismo hacia otras dimensiones. Dicho artículo castiga con una pena que oscila entre los cinco y quince años a toda aquella persona que “adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera” dentro de territorio mexicano o desde él hacia el extranjero, “recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita”. De esta manera se reduce el campo de acción de los terroristas, pues el aparato legal se concentraría en toda la red que les permite desarrollar la violencia. La idea de enfocarse en estos puntos radica en que el terrorismo es una amenaza que solo sobrevive cuando cuenta con el apoyo del entorno. Entonces, que la ley considere estos puntos es significativo, puesto que refleja el interés del Estado por anteponerse al surgimiento de grupos que, por medio del terrorismo, pongan en riesgo la seguridad del país.

En la línea de lo anterior, el artículo 400 Bis y el artículo 400 Bis 1<sup>117</sup> son pertinentes en la medida que castigar a quienes encubran, protejan o bien colaboren con el terrorismo. Sin embargo, en ambos artículos subyace un elemento que merece cierta atención, y que tiene que ver con la medición de dicho conocimiento. Es cierto que las redes del terrorismo pueden

---

<sup>117</sup> Este artículo se refiere a lo siguiente: que “oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.”

extenderse en diversos ámbitos, no sólo económicos; también lo pueden hacer hacia actividades piadosas cuando se trata de grupos religiosos (Tarlow, 2017). El problema es que los terroristas no necesariamente informan a sus núcleos más cercanos que su ayuda es utilizada para generar violencia. Lo mismo sucede cuando adquieren material que podría servir en la elaboración de explosivos o armamentos caseros. La clandestinidad es una de las particularidades que diferencia a los terroristas de otros enemigos de la democracia, razón por la cual dar cuenta de sus acciones, iría en contra de su propia naturaleza.

La versión Bis 1 del artículo 400 refleja una vez más las preocupaciones del Estado Mexicano acerca de la corrupción. Establece en su primer párrafo que todas las penas vistas hasta ahora aumentarían un tercio o la mitad cuando las actividades ilícitas sean ejecutadas por personas que tuvieran el cargo de “consejero, administrador, funcionario, empleado, apoderado o prestador de servicios de cualquier persona sujeta al régimen de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita”. Con estos puntos, los mexicanos se aseguraban de que el terrorismo no se mezclara con la corrupción, uno de los problemas más complejos que el país ha padecido durante décadas (Córdova y Ponce, 2017). De hecho, luego continuaba:

Las penas previstas en este Capítulo se duplicarán, si la conducta es cometida por servidores públicos encargados de prevenir, detectar, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos o ejecutar las sanciones penales, así como a los ex servidores públicos encargados de tales funciones que cometan dicha conducta en los dos años posteriores a su terminación. Además, se les impondrá inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta. La inhabilitación comenzará a correr a partir de que se haya cumplido la pena de prisión. Asimismo, las penas previstas en este Capítulo se aumentarán hasta en una mitad si quien realice cualquiera de las conductas previstas en el artículo 400 Bis, fracciones I y II, utiliza a personas menores de dieciocho años de edad o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o que no tiene capacidad para resistirlo.

El 2º artículo de esta Ley hace alusión a las reformas experimentadas por los incisos 4 y 33 del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, al que a su vez agrega el inciso 28. Dicho artículo comenzaba señalando como delitos graves aquellos que “afectan de manera importante los valores fundamentales de la sociedad”. Entre ellos figura el homicidio por culpa grave, la traición a la patria, el espionaje, el sabotaje, la piratería, el genocidio, la evasión de presos, el uso ilegal de instalaciones dedicadas al tránsito aéreo,

corrupción de menores, pornografía infantil, turismo sexual, falsificación de documentos públicos, entre otros.<sup>118</sup> Como se puede apreciar, el abanico es tan amplio, que contiene delitos que amenazan a la Seguridad Pública, como también la Seguridad Nacional. Situar al terrorismo en el mismo nivel de estas amenazas evidencia que las preocupaciones del Estado Mexicano giran en torno al crimen organizado, y que su foco más inmediato está puesto en los temas cuyas repercusiones son inmediatas e internas. Todo lo anterior permite sostener que el Código Mexicano es amplio y riguroso, incluso más que el argentino y el brasilero.

El Código Federal de Procedimientos Penales, sancionado en el año 1934 y reformado en el 2009, posicionaba al terrorismo en el cuarto lugar de los crímenes punibles.<sup>119</sup> A las nomenclaturas “terrorismo” y “terrorismo internacional”, la nueva Ley le añadía el “financiamiento”, demostrando una vez más la injerencia del GAFI en este tipo de legislación. Pero ese no fue el único cambio. El Inciso 28 hacía referencia a la “sustracción o aprovechamiento indebido de hidrocarburos o sus derivados”, en cambio, la Ley antiterrorista del año 2014 colocó en su reemplazo el “robo de material radiactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo o fuente de radiación”, tema que ya fue analizado anteriormente, y que evidencian el carácter actual del documento.

El 3er artículo de la Ley presenta las reformas experimentadas por el artículo 2º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que afirmaba que tres o más individuos constituidos de forma real “para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer algunos de los delitos siguientes, serán sancionados por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada”. Las modificaciones realizadas a esta Ley, aplicadas a partir de enero del 2009, agregaban nuevos delitos a los ya existentes, como el terrorismo, el financiamiento del mismo, y el terrorismo internacional. Sin embargo, el punto más destacable del documento es la aparición de nuevos

---

<sup>118</sup> También eran contemplados el asalto en carreteras o caminos, el secuestro, el tráfico de menores, el robo calificado, la comercialización habitual de objetos robados, la sustracción o aprovechamiento indebido de hidrocarburos o sus derivados, el robo de vehículos, la extorsión, la operación con recursos de procedencia ilícita, la comisión dolosa contra el ambiente, la extracción o de la tala, exceda de dos metros cúbicos de madera, la violación de los derechos de autor y la desaparición forzada de personas.

<sup>119</sup> “Orden Jurídico Nacional de México” (1934) (Recuperado de [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx), acceso: noviembre del 2018).

agravantes, como los problemas de salud que podían ocasionar la violencia terrorista señalada en los artículos 194 y 195 del Código Federal de Procedimientos Penales, el uso de monedas falsificadas, el empleo de recursos ilícitos, e incluso cuestiones relativas a la propiedad intelectual. Este último punto contiene cierta ambigüedad, toda vez que no especifica a qué se refiere con “materia de derechos de autor”.

El 4º artículo señala la adición de un octavo párrafo al artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, al cual se le agregaba un párrafo decisivo. *Grosso modo*, el artículo contenido en este Código hacía referencia a las reservas que debía mantener el personal que realizaba los trámites tributarios. Según el Código, estos estaban obligados a mantener total reserva en cuanto a la investigación, es decir, no podían revelar declaraciones ni información de los contribuyentes o personas cercanas al caso en estudio. Sin embargo, la reserva no se aplicaba cuando las leyes fiscales o las autoridades federales lo ameritaban, o bien cuando las investigaciones previstas en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal eran realizados por Hacienda, Crédito Público y Salud. La reserva tampoco era aplicable a la fiscalización de los recursos pertenecientes a los partidos políticos y al sistema electoral en general, abriendo los espacios suficientes para que se produzcan filtraciones en la información. La bajada internacional, no obstante, se aprecia a continuación:

Mediante acuerdo de intercambio recíproco de información, suscrito por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, se podrá suministrar la información a las autoridades fiscales de países extranjeros, siempre que se pacte que la misma sólo se utilizará para efectos fiscales y se guardará el secreto fiscal correspondiente por el país de que se trate. También se podrá proporcionar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, previa solicitud expresa, información respecto de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas contenida en la base de datos y sistemas institucionales del Servicio de Administración Tributaria, en los términos y condiciones que para tal efecto establezca el citado órgano desconcentrado.

En efecto, la Ley Antiterrorista mexicana indica que la reserva no puede ser aplicable cuando se ejecuten delitos previstos en los artículos 139, 139 Quáter y 148 Bis del Código Penal Federal. Es decir, las personas destinadas a investigar el terrorismo y sus formas de financiamiento están obligadas a entregar toda la información que vayan encontrando en los procesos investigativos. La urgencia que exhibía la Ley era un fiel reflejo del énfasis que los mexicanos le han puesto a este problema. Si se miran con atención los temas contenidos en

el artículo 69, y a los cuales no se les aplica la reserva, todos responden al contexto nacional, como por ejemplo la evasión de impuesto y la corrupción de los partidos políticos, que son críticos dentro del escenario nacional (Castañeda, 2016). Que la Ley asocie el terrorismo con estos y otros temas, es una señal de que el Estado mexicano busca comprenderlo dentro de un panorama más amplio, pero con una concentración importante en los asuntos internos, muy asociados por cierto, a los problemas de la criminalidad organizada.

Es por esto que el 5° artículo enmienda los artículos 6, 7 –en su párrafo segundo- y 12 Bis de la Ley Federal de Extinción de Dominio. El primero de estos artículos establece que el Ministerio Público tiene la potestad absoluta para emplear toda la información obtenida en las indagaciones antiterroristas, mientras que el segundo declara que “el ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información que recabe el Ministerio Público cuando se haya iniciado la averiguación previa, o en las actuaciones conducentes del procedimiento penal respectivo”, una vez producido el hecho de violencia. El artículo 12 Bis decreta que las autoridades respectivas “podrán ordenar a inmovilización provisional e inmediata de fondos o activos” cuando los organismos internacionales competentes lo dispongan. En otras palabras, el Estado adquiriría de esta manera los poderes necesarios para perseguir los bienes ilícitos que desencadenan la violencia terrorista.<sup>120</sup>

En la parte final de la Ley, uno de los puntos transitorios señala que todas las disposiciones contenidas en ella apuntan a “prevenir y detectar actos, omisiones, que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión” del terrorismo, es decir, para quienes lo perpetren materialmente, o bien para quienes colaboren con su ejecución en las labores señaladas anteriormente. En otras palabras, la Ley asume que su naturaleza es prevenir, identificar y perseguir a los terroristas, por eso están incluidos “quienes se encuentren dentro de cualquier etapa de los procedimientos previstos en el Código Penal de Procedimientos Penales”. Quienes se encuentren en etapa de investigación tendrán que probar que las acusaciones hechas por el Estado no tienen asidero.

---

<sup>120</sup> La Ley establece: “Se entenderá por inmovilización provisional e inmediata, la prohibición temporal de transferir, depositar, adquirir, dar, recibir, cambiar, invertir, transportar, traspasar, convertir, enajenar, trasladar, gravar, mover o retirar fondos o activos, cuando estos estén vinculados con los delitos materia de la extinción de dominio.”.

Todo ese tiempo relativo a los procesos de apelación, es de vital importancia cuando se trata de la protección del territorio, de la sociedad y de las instituciones nacionales.

En consecuencia, la Ley Antiterrorista mexicana contiene elementos que son vitales para luchar contra esta amenaza. Como se ha visto a lo largo de este acápite, temas como la infraestructura crítica, la tipificación de delitos que se cometan fuera del territorio nacional y la regulación de armas de destrucción masiva, dan cuenta de una ley que logra leer con realismo el escenario que enfrenta. Sin embargo, no precisar qué se entiende por terrorismo o la omisión de aspectos importantes, como las agravantes ideológicas o religiosas, evidencian que la ley tiene vacíos importantes que es menester resolver. Esa condición puede derivar en contradicciones importantes, como por ejemplo en la diferencia que hay entre la violencia terrorista islámica y la que ejercen los criminales organizados, porque técnicamente está pensada para estos últimos, y no para aquellas amenazas asociadas al radicalismo islámico. La Ley, en efecto, no entrega las herramientas necesarias para marcar la distancia que habría entre una y otra.

#### d) Conclusiones del capítulo

Después de analizar las leyes antiterroristas de Argentina, Brasil y México, es posible sostener, por una parte, que estas normas no están enfocadas en el terrorismo global, menos en el que se relaciona con el radicalismo islámico, y por otra, que sus definiciones, o son imprecisas, o al menos no existen en estricto rigor. Si bien contienen algunos elementos que se aproximan al fenómeno terrorista contemporáneo, lo cierto es que estas leyes están bastante lejos de abordar el tipo de violencia que han venido produciendo grupos como Estado Islámico. La consecuencia de no tener leyes que aporten definiciones concretas y precisas acerca de lo que es el terrorismo podría causar nocivos efectos penales en las sociedades reguladas por ellas. Esa aprensión ya la tuvo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual determinó hace unos años, que la “elaboración de los tipos penales” requiere el uso de “términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de la legalidad penal”. Luego prosigue:

Este implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicables en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecidas en el artículo 9 de la Convención Americana.<sup>121</sup>

Hay antecedentes de organismos internacionales que han cuestionado la ambigüedad de las leyes antiterroristas. En el 2004, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas puso en tela de juicio las leyes de Canadá y Bélgica a tal punto, que les recomendó adoptar definiciones más concretas sobre lo que es el terrorismo, a fin de cautelar que los ciudadanos no sean perseguidos por razones políticas, ideológicas e incluso religiosas. Leyes antiterroristas que tengan este tipo de indeterminaciones no sólo pueden producir abusos de poder, sino también injusticias sociales, porque una protesta ciudadana puede ser efectivamente sancionada como una actividad terrorista. Esto es bastante más complejo en regiones como América Latina, donde la marginalidad, la pobreza y el descontento social derivan comúnmente en revueltas sociales que se podrían ver afectadas con esta imprecisión. Sin ir más lejos, ciertos organismos internacionales, como Amnistía Internacional, han hecho reparos importantes a las tres leyes analizadas en esta investigación, sobre todo en lo que respecta a la represión policial. El problema radica en que esas observaciones han tenido un propósito más ideológico que teórico.

Como se ha mencionado anteriormente, las leyes antiterroristas se aplican solo cuando las Fuerzas de Seguridad e inteligencia logran identificar y localizar las amenazas a la Seguridad Nacional. Sin el trabajo de estas agencias, las leyes se tornan disfuncionales; si no se tienen a los posibles o potenciales responsables, ¿a quiénes se les va a aplicar la ley? El derecho penal no es un sistema inconexo de los aparatos policiales o militares preparados para la lucha contraterrorista; por el contrario, hay entre ellos un complemento absoluto que otorgan la legalidad, que toda democracia moderna debe poseer. Ofrece el marco jurídico,

---

<sup>121</sup> “Castillo Petruzzi versus Perú” (30 de Mayo de 1999), *Corte Inter-Americana de Justicia* (Recuperado de [www.cortecidh.or.cr](http://www.cortecidh.or.cr), acceso: diciembre del 2019).

pero también le pone límites al ejercicio vigilante del Estado, que muchas veces podría entrar en espacios que no le corresponden, acusando a personas de terrorismo, sin ningún tipo de prueba. Es por eso que los sistemas penales se ajustan a los contextos de excepción, a fin de expandir los límites del Estado de derecho y las garantías penales cauteladas por el aparato judicial.

Estas leyes, sin embargo, no sólo carecen de una definición concreta de terrorismo, sino también evidencian que la principal preocupación de los Estados argentino, brasilero y mexicano es el crimen organizado, y más particularmente el narcotráfico. Esto es palpable en dos aristas fundamentales: en primer lugar, las tres leyes antiterroristas analizadas en este capítulo ponen, en algún sentido, al terrorismo al mismo nivel del crimen organizado, cuando en realidad son amenazas diferentes, más allá de las hipótesis de convergencia. Y, en segundo lugar, la discusión política que se ha producido al interior de los poderes legislativos de estos tres países, pone en evidencia que el terrorismo no sería considerado como una amenaza inmediata por las autoridades locales. En efecto, no delimitar correctamente la frontera entre ambas amenazas podría derivar en problemas sociales y jurídicos de suma importancia, como confundir el terrorismo con la violencia producida por los narcos, y sancionar a estos últimos como terroristas. Si bien ambas amenazas tienen elementos que las familiarizan, lo cierto es que son esencialmente diferentes.

## CAPÍTULO IV

### POLÍTICAS ANTITERRORISTAS EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: INTELIGENCIA, LAVADO DE ACTIVOS, CIBERTERRORISMO Y ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

En este capítulo se identificarán, describirán y analizarán las principales políticas antiterroristas desarrolladas en Argentina, Brasil y México durante las últimas décadas. Algunas de las interrogantes que guiarán este apartado son las siguientes: ¿en qué condiciones se encuentran estos países en materias de prevención de atentados terroristas de grandes dimensiones? ¿Cómo se estructuran sus agencias de inteligencia en el marco del terrorismo global? ¿Cuentan con políticas que permitan identificar las conexiones entre el lavado de activos y las redes de terrorismo internacional? ¿Han logrado impulsar políticas que busquen controlar el ciberterrorismo o el uso de armas de destrucción masiva? Argentina, Brasil y México poseen proyectos, programas o políticas públicas antiterroristas, muchos de ellos apoyados por Estados Unidos, pero estas iniciativas, o no consideran las dinámicas del terrorismo global, particularmente aquel de tendencia islámica, o bien están enfocadas en otras prioridades nacionales.

Como toda política pública, la razón de ser de estas medidas antiterroristas es la búsqueda del bien común, y para ello se basan en las necesidades de la población, “la satisfacción social y la aprobación ciudadana”; por eso deben ser concebidas como “herramientas del Estado al servicio de la sociedad” (Graglia, 2012). En esta línea, el mismo autor las define como “proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad” (Graglia, 2012). Este énfasis social también se puede ver en Oszlak y O’Donnell (1995: 112), quienes sostienen que las políticas públicas son “un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de

la sociedad civil”. Wilson (2018) enumera las principales características de las políticas públicas, que le darán un sentido a las políticas antiterroristas tratadas en este apartado.<sup>122</sup>

Las políticas antiterroristas son esencialmente preventivas, puesto que están pensadas para anteponerse a las posibles acciones de violencia que estos grupos puedan generar. De esta manera, aseguran el bien común, brindan protección a las personas y garantizan el normal funcionamiento de la sociedad y de todas las instituciones públicas que la regulan, como también del estado de derecho. Sin embargo, es necesario mencionar que la frontera entre lo preventivo y lo reactivo no es del todo rígida, toda vez que el antiterrorismo sigue siendo funcional cuando las acciones de violencia se han producido; no sólo porque lo legal y lo político sientan las bases institucionales de las acciones contraterroristas, sino también porque siguen cumpliendo un papel crítico en las investigaciones que se llevan a cabo después de cometidos atentados, como es el caso de la inteligencia y la ciberseguridad.

#### a) Las políticas antiterroristas de Argentina

Mientras Estados Unidos recién ponderaba los efectos del 11S, Argentina entraba en una compleja crisis política, económica y social, que generó inestabilidad, desempleo, pobreza, violencia y desorden social (Levey, Ozarow y Wylde, 2014). Después del gobierno de Eduardo Duhalde, fue elegido democráticamente el presidente Néstor Kirchner, quien asumía el control de un país que lentamente salía de esta precaria situación institucional. En aquellas inestables e inciertas circunstancias, era entendible que las administraciones se abocaran a los asuntos domésticos. Sin embargo, es preciso señalar que ello no fue tan así; por el contrario, el gobierno argentino redobló por entonces sus esfuerzos, a pesar de la

---

<sup>122</sup> i) Están orientadas al bien común y a satisfacer una necesidad social; ii) son acciones y decisiones adoptadas por los gobiernos, en un determinado momento, con el propósito de solucionar problemas de índole social (salud, educación, pobreza, empleo, vivienda, etc.); iii) sirven para modificar una situación percibida como problemática o insatisfactoria, donde la sociedad resulta ser la principal destinataria de la acción que ejecuta el Estado; iv) son instrumentos que sintetizan intereses y demandas de distintos sectores de la comunidad; v) se basan en necesidades legitimadas social y políticamente, cuyo objetivo es siempre la transformación de problemáticas específicas; vi) se conforman con el acuerdo de diversos actores. Estado, sociedad política, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, entre otras; vii) su origen se encuentra en las respuestas públicas que el Estado genera para solucionar demandas sociales; viii) son integrales, ya que abarcan aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.

situación que se vivía, y atendió con cierta normalidad una agenda internacional marcada, en esos años, por los acontecimientos del 11S.<sup>123</sup> De hecho, más allá de las interpretaciones que se tengan, tanto Duhalde como Kirchner se alinearon con Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo.

En páginas anteriores se indicó que las únicas experiencias cercanas de Argentina con el terrorismo corresponden a los atentados a la Embajada Israelí y a la AMIA en Buenos Aires, ocurridos en la década de los noventa. Por tanto, a pesar del tiempo transcurrido, esos hechos históricos han estado muy presentes en la retina del pueblo argentino en general, y capitalino en particular (Lutzky, 2017). El mismo presidente Kirchner señaló ante la Asamblea Legislativa que “la lucha contra el terrorismo internacional, que tan profundas y horribles huellas ha dejado en la memoria del pueblo argentino, nos encontrará dispuestos y atentos para lograr desterrarlo de entre los males que sufre la humanidad”.<sup>124</sup> No lo señaló explícitamente, pero es evidente que esta última aseveración hacía referencia al contexto que el mundo estaba experimentando después de los atentados contra Estados Unidos. Meses después, durante la *IV Cumbre de las Américas* desarrollada en Mar del Plata, indicó algunos puntos que dieron cuenta de su preocupación por los asuntos internacionales y por el terrorismo:

Repudiamos aquí con firmeza las acciones del terrorismo. Sabemos lo que estamos diciendo, nosotros hemos sufrido en carne propia en los años 1992 y 1994 nuestras propias Torres Gemelas, los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA significaron la pérdida de más de 100 compatriotas. Podemos dar testimonio de la necesidad de luchar con efectividad contra la existencia de las nuevas amenazas que constituyen el terrorismo internacional. La vulnerabilidad frente a este flagelo de todos los países que integran la comunidad internacional sólo podrá disminuir con una inteligente acción concertada y multilateral sostenida en el tiempo. La lucha contra el terrorismo exige una nueva racionalidad, estamos ante un enemigo cuya lógica es provocar reacciones simétricas a sus acciones.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Para Simonoff (2009: 74), los efectos de la crisis del 2001 estuvieron presentes en su planteo electoral al definir como objetivo “reinstalar a la Argentina en el mundo” y “devolver a la Argentina el ejercicio pleno de su soberanía.”

<sup>124</sup> “Argentina abrirá los archivos de atentado”, *La Nación* (2003) (Recuperado de [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar), acceso: octubre del 2018).

<sup>125</sup> “Archivos de la Presidencia” (Recuperado de [www.caserosada.gob.ar](http://www.caserosada.gob.ar), acceso: octubre del 2018).

Pretti, Clemente y Ciccone (2016) han postulado que, con este discurso, el presidente Kirchner instalaba al país en la lucha contra el terrorismo internacional por razones “más pragmáticas”, es decir, aludiendo a posibles conveniencias políticas, como ganarse la confianza de un Estados Unidos que, eventualmente, podía ayudarles a salir de la crisis. Considerando que no hay evidencias que permitan comprobar este supuesto, la alternativa que queda es que los intereses del gobierno argentino no eran otros que sumarse a esta agenda antiterrorista, impulsada por una potencia internacional que no aceptaría una respuesta negativa.<sup>126</sup> Las inquietudes del presidente argentino se hicieron patentes el 2003, ante la Asamblea General de Naciones Unidas: “Argentina condena el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, pues se trata de una práctica que afecta el primer derecho fundamental de todos los seres humanos, que es el derecho a la vida”. Luego prosiguió: “nada puede justificar el ataque indiscriminado a civiles inocentes y a no combatientes, cualquiera sea el motivo o el agravio que se enuncie para justificar los atentados”.<sup>127</sup>

Más allá de la crisis social que se había producido, Argentina no representaba ningún riesgo para la seguridad ni los intereses inmediatos de Estados Unidos, cuyas principales preocupaciones, en aquel entonces, giraban en torno a Colombia y México. Sin embargo, Argentina comparte, con Brasil y Paraguay, un territorio poroso que merecía atención: la Triple Frontera. Para los estadounidenses, ésta era la puerta por donde habían entrado los responsables de los ataques en Buenos Aires durante los noventa (Rhi-Sausi y Oddone, 2010: 248; Azevedo, 2019). Informes de Estados Unidos indicaban que esa zona ameritaba un mayor control por parte de los Estados que se la dividían, pues no sólo en ella circulaba un

---

<sup>126</sup> En un discurso pronunciado en el Día del Ejército, el presidente argentino aseguró la necesidad de considerar al terrorismo en las hipótesis de seguridad nacional (29 de mayo del 2003).

<sup>127</sup> Más adelante, el presidente Kirchner demostraba tres aspectos de suma importancia para entender este proceso: su compromiso en la lucha contraterrorista, el conocimiento cabal sobre este fenómeno y que es un problema global que se enfrenta de forma multilateral: “La vulnerabilidad frente a este flagelo de todos los países que integran la comunidad internacional sólo podrá disminuir con una inteligente acción concertada y multilateral sostenida en el tiempo. La lucha contra el terrorismo exige una nueva racionalidad, estamos ante un enemigo cuya lógica es provocar reacciones simétricas a sus acciones. Tanto peor tanto mejor, es su escenario más deseado y forma parte de esa lógica la creciente espectacularidad casi cinematográfica de sus operaciones. Legitimidad en la respuesta y respaldo de la opinión pública internacional son dos presupuestos básicos para enfrentar esos nuevos fenómenos violentos. Esta comprensión ubica el problema del terrorismo internacional en una dimensión que excede la visión o la solución militar unilateral. Por el contrario, la sola respuesta de la fuerza, por más contundente que ésta sea o parezca termina en muchos de los casos presentando a los victimarios como víctimas. Se cierra de esta manera en un círculo perfecto la lógica perversa a la que aludimos (“Discursos del Presidente”, recuperado de [www.cfkargentina.com](http://www.cfkargentina.com), acceso: noviembre del 2018).

comercio que colaboraba con el financiamiento del terrorismo internacional, sino también poseía ciertos espacios que podían ser utilizados para el entrenamiento paramilitar (Lynn, 2008). En otras palabras, era el momento de llevar a cabo un proceso de cooperación antiterrorista que, hasta entonces, no se había producido.

Con el pretexto de perseguir a un terrorismo que no reconocía fronteras, los estadounidenses pensaron que la Triple Frontera ponía en riesgo la Seguridad Internacional. Aseguraban que algunos grupos islámicos como Hamas, Hezbollah y Al Qaeda recibían apoyo del crimen organizado apostado en esa zona. Y como Argentina había firmado los distintos convenios de Naciones Unidas y los Estados Americanos, estaba obligada a identificar, prevenir y perseguir cualquier atisbo de terrorismo germinante dentro de su territorio. Asistidos e impulsados por el gobierno del presidente Bush, los argentinos aumentaron la presencia policial en la frontera, pudiendo así levantar información suficiente para concluir que no constituía una amenaza real a la Seguridad Global, al menos en el corto plazo. Autores como Folch (2012) recogieron esa experiencia para asumir que Estados Unidos se había equivocado con la información, pero esa conjetura no derivó en una retirada de las Fuerzas de Seguridad; por el contrario, más bien las incrementó.

Era evidente que el gobierno argentino no podía enfrentar este desafío de forma aislada; necesitaba la cooperación de sus vecinos para controlar ese territorio tripartito. Es por eso que, en junio del 2002, unió fuerzas con Brasil y Paraguay para visitar y diagnosticar la zona. En diciembre del mismo año, a las comisiones mencionadas se añadió una proveniente de Estados Unidos, destinada a fortalecer alianzas que persiguieran al terrorismo y sus derivados, como el financiamiento, el lavado de activos, el tráfico de armas y de drogas, como también institucionalizar y rigidizar los controles aduaneros y migratorios. De estas gestiones emergió el programa “3+1”, que aludía al trabajo ejercido por los tres países vecinos más Estados Unidos (Bello, 2013). El objetivo era sumar a este último en la protección del límite tripartito, evidenciando sus influencias, preocupaciones e intereses en la región. En base a las filtraciones de Wikileaks, O’Donnell (2011: 67) expuso en su investigación datos reveladores sobre este punto:

Según el cable, el embajador Wayne se reunió con los jefes de contraterrorismo de la Gendarmería y de la Policía Federal en Puerto de Iguazú el 6 de septiembre de 2007. Los especialistas argentinos le informaron al embajador sobre los “blancos de interés” que había identificado en relación con el financiamiento del terrorismo en la región. Precizaron los informantes argentinos: se trata por lo general de empresas familiares, con vínculos con el Líbano, involucradas en el contrabando de artículos electrónicos, electrodomésticos y ropa, pero también involucrados en el tráfico de personas, armas y drogas. El dinero se transfiere ya sea en efectivo o a través de casas de cambio legales e ilegales.

El mismo año (2007), el Congreso de Estados Unidos, inquieto por la posible presencia de células terroristas en la zona, celebraba las investigaciones que en ese momento realizaba el Estado Argentino para esclarecer los sucesos de la AMIA. En paralelo, el mismo organismo persuadía a la cúpula internacional de la Interpol para que apresara a cinco iraníes implicados en esos hechos. Por medio de la Resolución 156, sancionada el 2009, el Congreso Estadounidense condenaba nuevamente los ataques ocurridos en Buenos Aires, e instaba a los gobiernos latinoamericanos a tomar acciones para detener las actividades asociadas no sólo a Hezbollah, sino a todos los grupos terroristas de origen islámico (Boon, Huq y Lovelace, 2012: 116 y ss.).

Es cierto que los primeros intentos por fortalecer la frontera datan de 1997, cuando desde el MERCOSUR se aprobó el *Plan General de Seguridad para la Triple Frontera* destinado a impedir el comercio ilegal, el narcotráfico y el terrorismo en la zona. Sin embargo, el proyecto alcanzó su máximo esplendor el 2009, cuando se desplegó la primera *Operación Frontera Sur*, que contemplaba actividades “operacionales, logística, de inteligencia, de comunicación social, de asuntos civiles y de gerenciamiento de personal” (Rhi-Sausi y Oddone, 2010: 248). La iniciativa buscaba preparar funcionarios de distintas instituciones que pudieran combatir todas las actividades ilícitas que se desarrollaban en el lugar. Se desplegaron operativos en caminos, aldeas y campos controlados por los contrabandistas y posibles terroristas. Ahora bien, de los tres países responsables por la seguridad del lugar, “Argentina tuvo la presencia más activa de inteligencia en el área para combatir la actividad terrorista” (Kacowicz, 2015: 103).

A continuación se describirán las principales políticas antiterroristas elaboradas por Argentina:

## i) Inteligencia

En marzo del 2015, en un contexto marcado por las elecciones presidenciales y la muerte del Fiscal Nisman en enero de ese año, la República Argentina promulgaba la Ley N° 27.126. De esta forma quedaba reformulado el Sistema de Inteligencia de la Nación establecido por la Ley N° 25.520 del año 2001. El principal cambio que contemplaba la nueva ley era la fundación de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), que reemplazaba a la otrora Secretaría de Inteligencia.<sup>128</sup> Promovida por el Ejecutivo, la nueva normativa regulaba la obtención, acumulación, sistematización y análisis de toda la información relativa a los acontecimientos, amenazas y conflictos que podrían poner en riesgo la seguridad y la Defensa Nacional. Adicionalmente, establecía la coordinación de todas las instituciones civiles, policiales y militares que ejercían labores de inteligencia dentro del territorio argentino. En definitiva, esta Ley venía a renovar la institucionalidad nacional en materias antiterroristas.

El objetivo de esta política federal era centralizar toda la información y ponerla a disposición de la más alta magistratura, siguiendo el modelo establecido por la Ley 25.520. Por eso su Director Nacional tenía el carácter de Ministro y quien le seguía el grado de Secretario de Estado; ambos a su vez quedaban conectados directamente con el Presidente de la Nación, en quien recaía la responsabilidad de garantizar el estado de derecho en el territorio argentino.<sup>129</sup> El artículo 6° de la Ley 27.126, sustituyendo al 8° de la 25.520, establece las siguientes funciones de la Agencia:

- 1) La producción de inteligencia nacional mediante la obtención, reunión y análisis de la información referida a los hechos, riesgos y conflictos que afecten la Defensa Nacional y la seguridad interior, a través de los organismos que forman parte del sistema de

---

<sup>128</sup> Huelga mencionar que la Ley N° 25.520 logró cohesionar las leyes de Defensa Nacional, de Seguridad Interior y de Inteligencia Nacional, herencia que posteriormente recibió la Ley 27.126. En la práctica, el Sistema de Inteligencia Nacional se compone de la AFI, de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal – alojada en el Ministerio de Seguridad- y de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar – dependiente del Ministerio de Defensa. A estas instituciones se suman los departamentos de inteligencia de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas, de la Policía Federal, de la Policía Aeroportuaria y de las diversas policías provinciales, en caso que posean. La AFI está en condiciones de solicitar información a los sistemas de inteligencia militar y Criminal, pero no tiene facultades para utilizar recursos propios para la recaudación de la información, a pesar de que es la piedra angular de la estructura; en parte, esto responde a cuestiones de transparencia y control de gestiones institucionales.

<sup>129</sup> Para autores como Gimata-Welsh (2017: 162), que el Ejecutivo tenga tanta incidencia en el trabajo de inteligencia es una “huella de autoritarismo” que ésta y otras leyes tienen.

inteligencia nacional. 2) La producción de inteligencia criminal referida a los delitos federales complejos relativos a terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, ciberdelitos, y atentatorios contra el orden económico y financiero, así como los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional, con medios propios de obtención y reunión de información.

Históricamente, las inteligencias nacionales se han dedicado a la recolección de información de todas las amenazas que podrían poner en riesgo la seguridad de un país (Turner, 2006). Sin embargo, su naturaleza no se limita a materias de indagación, sino que también apunta a planificar, elaborar y aplicar estrategias operacionales que reduzcan las amenazas que acechan a la sociedad. Sin ir más lejos, los fundamentos de la AFI señalan que este instrumento “permite establecer un diagnóstico situacional en función de los lineamientos estratégicos y objetivos en materia de inteligencia nacional establecidos por el Presidente de la Nación”, como también “la elaboración y formulación de políticas públicas por parte de los ministros”.<sup>130</sup> En efecto, lo que se busca es identificar y luego analizar los problemas que podrían agraviar a la nación, a objeto de prevenirlos.<sup>131</sup>

La Ley, que sitúa al terrorismo en el primer lugar de las amenazas (le siguen el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas y los ciberdelitos), instituye tres categorías para procesar la información en todas sus etapas, a saber: el tratamiento de dicha información, su ordenamiento y su posterior desclasificación. La diferencia entre estas fases radica en el grado de vulnerabilidad en que podría caer la nación si esa información llega a las manos equivocadas (focos de hostilidad interna o externa). La primera es el “secreto”, que se aplica a toda la información que pueda poner en riesgo los intereses de la nación (asociados al territorio, al orden constitucional y a la seguridad del mismo Estado, a lo cual la inteligencia cobra un papel decisivo). La segunda es la “confidencialidad”, que considera lo mismo que la anterior, pero con datos que podrían hacer peligrar parcialmente a la sociedad en su conjunto. Y la tercera hace referencia al material “público”, cuyos antecedentes, una vez divulgados, no son perjudiciales para la nación.

---

<sup>130</sup> *Agencia Federal de Inteligencia* (Recuperado de [www.afi.gob.ar](http://www.afi.gob.ar), acceso: diciembre del 2018).

<sup>131</sup> El caso argentino se destaca por cómo el Estado ha concebido el problema de la seguridad, no de manera específica, sino más bien de forma holística. Eso se puede apreciar en otra de las funciones de la AFI, que es estar atenta a todas las amenazas que puedan “atentar contra el orden económico y financiero, así como los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional”.

Como en todo proyecto de inteligencia nacional, los métodos asociados a la recolección y almacenamiento de datos deben estar lógicamente regulados. De hecho, la Ley argentina lo hace autorizando al Ministerio Público y no a las agencias respectivas para que intercepte las llamadas entre potenciales sospechosos a la Seguridad Nacional; también establece que toda la información obtenida en estos procedimientos debe ser compilada en el Banco de Protección de Datos y Archivos de Inteligencia.<sup>132</sup> Sin embargo, la Ley insta no sólo que las autoridades judiciales tengan un protagonismo importante en estos procesos, sino también que el tratamiento, producción y divulgación de los datos recabados sean realizados por profesionales especialistas en inteligencia. Esto porque los funcionarios tienen que velar por tres premisas básicas: i) por el ingreso y salida de la información, sabiendo que cualquier descuido o desprotección del material podría generar daños irreversibles a la nación; ii) por la destrucción de todo el material que sea obsoleto o que simplemente no sirva para las indagaciones; iii) asegurar que la información conseguida no sea acaparada por motivos que vulneren los derechos fundamentales de la población.

El último de estos objetivos indica claramente que debe “garantizar que la información no será almacenada en las bases de datos” por motivos de “raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión pública, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, de Derechos Humanos, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales”, como también actividades que parezcan lícitas en cualquier espacio de la sociedad. Pero este punto tiene un componente que podría ser sumamente riesgoso para la Seguridad Nacional, sobre todo en materias antiterroristas, porque precisamente todos estos motivos tienen algo que ver con el terrorismo islámico propiamente tal. Es imprescindible que los aparatos de inteligencia no se concentren exclusivamente en ciertas comunidades religiosas, étnicas o ideológicas, ya eso puede terminar violentando los derechos civiles y políticos de estos grupos. Lo discrepante radica

---

<sup>132</sup> En este proceso, la Oficina de Captación de Comunicaciones juega un rol protagónico. Bajo el amparo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cautela que todo el trabajo de inteligencia se realice de acuerdo a las normativas actuales, sin caer en conductas como el espionaje político que, sin duda, podrían atentar contra la democracia. El Estado argentino determinó todo esto para cautelar la transparencia de los procesos, pues así las órdenes de intervención serían gestadas por un organismo distinto a toda investigación; de esta forma se aseguraba que no existieran conflictos de intereses perjudiciales para la información. Dentro de todo es muy fácil que, por razones políticas, se mal empleen los sistemas de inteligencia.

en que el terrorismo es una fuente de destrucción social que se nutre de esta multiplicidad de variables para trastornar a los Estados y por tanto a la sociedad civil; es por esta razón que los gobiernos no deben desestimar ningún elemento al momento de identificarlo, analizarlo y combatirlo.

Por razones de imparcialidad, justicia y probidad, es fundamental que las sociedades actuales controlen sus instituciones políticas; más aún cuando éstas tienen el control político de la nación. Es por eso que la Ley argentina contempla el control parlamentario para garantizar un buen empleo de la inteligencia nacional.<sup>133</sup> La Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia del Congreso Nacional, erigida por la misma Ley 25.520 y conformada por catorce parlamentarios, siete de cada cámara, es uno de los mecanismos más importantes que tiene el Estado para velar por las prácticas de estos servicios, a fin de que todos los procesos investigativos sean claros, legítimos y eficaces. En ese sentido, se espera que estos se ajusten fehacientemente a la Constitución Argentina y a los tratados de Derechos Humanos suscritos por la nación, que aseguren derechos y garantías para las personas que sean investigadas o imputadas por delitos en contra de la Seguridad Nacional. El objetivo es equilibrar correctamente el apego a la norma con los propósitos y estrategias de la inteligencia nacional.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> La búsqueda de transparencia en el caso argentino debe rastrearse en el 2005, cuando la Asociación de Memoria Activa recurrió a la CIDH para denunciar al Estado porque no sólo había sido incompetente para resolver los atentados perpetrados contra la población judía de Buenos Aires en los noventa, sino también no estaba cumpliendo sus compromisos de advertir, indagar y castigar las violaciones de derechos fundamentales. Al Estado no le quedó otra opción que reconocer sus responsabilidades, acordando con los denunciantes algunas medidas de reparación para todas las víctimas. Además, a mediados de ese año, la administración de Néstor Kirchner dictaminó el Decreto 812/05, que precisamente transparentaba el uso de fondos reservados de la inteligencia nacional. Las partes concluyeron que las incapacidades del Estado se debían, básicamente, al descontrol y la escasa claridad de la agencia encargada de la inteligencia. Diez años después se decretaba la ya citada Ley 27.126, que creaba la AFI; artículo 38 bis establecía que la totalidad del presupuesto sería público. Si bien el artículo 3, del Anexo VII del Decreto 1311/5 estipulaba que los fondos serían reservados en caso de que su conocimiento público pusiera en riesgo a la nación, lo cierto es que eso, al ser interpretable, termina ratificando el anhelo de control. Se puede pensar que el gobierno del presidente Macri ha ido cambiando las cosas, pero eso no es tan cierto, pues el decreto 656/19, que derogó el Anexo II, mantuvo la idea de control: la Comisión Bicameral tendría en sus facultades el control presupuestario, gastos e investigación de la AFI.

<sup>134</sup> En su Art. 31, la Ley señala que esta Comisión nace con el propósito de “fiscalizar que su funcionamiento se ajuste estrictamente a las normas constitucionales legales y reglamentarias vigentes, verificando la estricta observancia y respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional, los Tratados de Derechos Humanos suscritos y los que se suscriban con posterioridad a la sanción de la presente ley”. En lo específico, controla que los organismos trabajen ajustados a las normas vigentes; supervisa que los montos asignados sean gastados en los temas asignados; vela por los gastos reservados; informa por medio de un documento acerca las actividades de la AFI.

Los riesgos de no controlar a los aparatos de inteligencia pueden ser variados y nocivos, particularmente si estos son empleados con fines ideológicos o partidistas; al menos la historia reciente de Argentina<sup>135</sup> ha demostrado que estos sistemas también pueden ser utilizados para violar a los derechos fundamentales cuando no responden verdaderamente a los intereses de la sociedad sino a los de pequeños grupos que controlan el poder.<sup>136</sup> Es por esta razón que algunos autores plantean que el control político de la inteligencia, en los tiempos que corren, se ha tornado una labor democrática ineludible<sup>137</sup>, fundamentalmente por tres razones: i) la supremacía de la democracia sobre otras formas de gobierno, la cual obliga a las instituciones públicas a permanecer incólumes a la corrupción y transparentes en sus acciones; ii) la constante examinación que recibe el Estado contemporáneo por parte de sus ciudadanos y de instancias internacionales, que exigen cada vez más probidad; iii) las exigencias de legitimidad y eficacia que los mismos Estados se autoimponen para estar a la altura de los otros integrantes de la comunidad internacional.

Es cierto, la transparencia del Estado, en todos los ámbitos, es una condición primordial en el mundo contemporáneo; incluso se podría decir que es saludable, ya que asegura la probidad del sistema político e incrementa la confianza de los ciudadanos. Sin embargo, se produce una contradicción importante al ver que la esencia misma de la

---

<sup>135</sup> Ugarte (2016a: 752) resume perfectamente esta idea: “Argentina no ha sido, ciertamente, la excepción. A más de los múltiples casos que, agrupados en distintas épocas, son referidos en la obra citada, se agregaron, a fines de 2014 y comienzos del año 2015, denuncias provenientes tanto de funcionarios del entonces gobierno, como de la oposición de la época, atribuyendo a la entonces Secretaría de Inteligencia (SI) acciones como controlar a jueces de la Justicia Federal argentina, y utilizar estas influencias para obtener el progreso de causas penales contra la entonces presidenta de la Nación, procurar a través de sus influencias judiciales la declaración de nulidad del Memorandum de Entendimiento firmado entre Argentina e Irán con relación a la causa relativa al atentado terrorista contra la sede de la Asociación Mutual Israelí Argentina (AMIA), defensa de funcionarios públicos a través de estudios jurídicos vinculados, y ante jueces afines al organismo, extorsión a jueces federales no afines, para sumarlos a sus filas, escuchas telefónicas ilegales a miembros de la oposición y a funcionarios oficiales; actuación desde la Secretaría de Inteligencia contra la decisión de los órganos ejecutivo y legislativo instrumentada en el precedentemente aludido Memorandum”.

<sup>136</sup> Un informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) ubicó las acciones de la inteligencia nacional que podrían ser nocivas para la democracia moderna: promover maniobras de desestabilización social e institucional; generar alianzas con la clase política, judicial, o bien con grupos económicos y sindicales; transformarse en actores políticos, velando por sus intereses y no por los de la nación; ejercer influencias en el altos funcionarios públicos; disputas con los sistemas de seguridad por el control del territorio; recabar información basándose en criterios ideológicos; desarrollar maniobras de espionaje político.

<sup>137</sup> Giménez-Welsh (2017: 163) llegó a sostener como hipótesis: “a mayor democratización, rendición de cuentas robusta, mayor control y supervisión de las instituciones de inteligencia”.

inteligencia es la confidencialidad. Entonces, ¿cómo equilibrar transparencia y privacidad? ¿Es factible complementar dos condiciones de tan distinta naturaleza? Efectivamente se espera que la AFI actúe con claridad, como cualquier agencia de inteligencia; que sus recursos sean bien empleados, y que sus investigadores trabajen de acuerdo con las necesidades del Estado, con apego absoluto a la legalidad. El problema subyace cuando la transparencia supedita a los objetivos que verdaderamente persigue la inteligencia nacional.<sup>138</sup> Por esa razón, los límites y controles políticos deben ser ejecutados considerando ante todo los intereses de la nación. Si un Estado publica toda la información obtenida, revela el trabajo de sus agentes o bien explota sus sistemas de inteligencia con fines no nacionales sino sectoriales, no estaría persiguiendo sus objetivos más esenciales<sup>139</sup>, transformándose en parte del problema y no de la solución.

No es menos riesgoso ni tampoco funcional que la información que manejan estos aparatos sea manipulada por muchas instituciones y funcionarios. Por ejemplo, la Ley argentina exige que la comisión parlamentaria elabore y remita informes secretos a los poderes Ejecutivo y Legislativo, exponiendo las actividades del sistema de inteligencia y generando recomendaciones que optimicen el trabajo de éste detectando, investigando e

---

<sup>138</sup> En este trabajo se postula que la Ley de inteligencia argentina cae en este inconveniente. Es comprensible que se vele por su buen funcionamiento y por el buen uso de sus recursos, pero de ahí a matizar las reglas asociadas al trabajo mismo del sistema, podría generar efectos irreversibles para la Nación. Se parte de la base que la Seguridad Nacional no tiene amenazas primarias, secundarias o menos importantes, especialmente cuando éstas tienen que ver con el terrorismo. Y la razón fundamental se debe a que estos grupos se valen de cualquier circunstancia para generar los daños que persiguen. Establecer que los gastos pueden ser o no reservados según las acciones de inteligencia, o bien supervisados y controlados por la Comisión Bicameral, no es más que relativizar, o incluso subestimar el ejercicio mismo de la inteligencia nacional, cuestión que por cierto pone en riesgo al estado de derecho.

<sup>139</sup> De hecho, en el primer anexo de la ley, se plantea lo siguiente: “la inteligencia nacional debe velar por la protección y el cuidado de los argentinos, y no 'espíarlos'. Por ello, el Sistema de Inteligencia Nacional se configura como un ‘observatorio’ abocado exclusivamente a la producción y gestión de conocimientos acerca del conjunto de problemáticas relevantes en materia de Defensa Nacional y seguridad interior”. Esto se contrapone a la realidad, donde sí ha habido casos de espionaje propiamente tal. Alejandro Cassaglia, ex miembro de la Policía Federal Argentina, señaló: “Al no haber una percepción de la realidad del terrorismo, no hay un esfuerzo adecuado para poseer unidades antiterroristas en las fuerzas, que estén altamente capacitadas, y la AFI está atravesando un proceso de reestructuración con el cambio de gobierno, debido a que se le ha vuelto a utilizar elementos de la Agencia para hacer lo que llaman los medios como “espionaje político”. Lo que se ha hecho entonces con la AFI, es nombrar una interventora, que se encuentra haciendo una reestructuración. Mucha gente con experiencia se jubiló y se incorporó gente joven que se ha ido capacitando de a poco, debido a que capacitar a alguien en materias de contraterrorismo, o en temas de terrorismo, lleva mucho tiempo y es muy complicado. Para contribuir a su fortalecimiento, se han incorporado asesores externos”. Entrevista realizada el 7 de enero del 2021.

interviniendo aquellas amenazas a la Seguridad Nacional. En parte, este punto hereda lo estipulado por el artículo 37 de la Ley de Seguridad Interior del Estado, que promovía la elaboración de boletines informativos a las cámaras del Parlamento. Es clave que haya transparencia y que los poderes del Estado se encuentren enterados de los problemas que le acechan, pero es fundamental insistir en la misma idea: los antecedentes que manipula la AFI son tan importantes, que deben ser conocidos por la menor cantidad de personas posible; entre más individuos transite la información, los riesgos de filtraje son más altos.

No es del todo cierto aquel supuesto que indica que una inteligencia secreta es abusiva y poco transparente. No se trata de abogar por un sistema ilimitado e independiente, pero sí por uno que mantenga la información que permita brindarles seguridad a los ciudadanos. Estévez y Otamendi (2016: 4) afirmaron que los secretos del Estado pueden ser erróneamente empleados; “llevar a la ineficacia, acciones no autorizadas, mal uso o politización de las agencias de inteligencia, violar principios éticos, eludir el control político e incluso convertirse en una amenaza para la sociedad y el sistema político”, impactando directamente con el principio democrático de la transparencia. Es efectivo que una inteligencia que no tenga como propósito el interés de la nación va a producir los frutos señalados por ambos autores; en cambio, una inteligencia que sí cumple con lo estipulado por la ley entregará las herramientas necesarias para reducir las amenazas que ponen en riesgo al Estado. Ahora bien, es indispensable preguntarse sobre cuál es el camino que debe tomar un Estado acechado por el terrorismo: mantener a la población segura o más bien informada, pues ambos asuntos son incompatibles.<sup>140</sup>

Existen otros dos aspectos de la inteligencia argentina que merecen atención: por una parte, estaría preparada para responder simultáneamente a las amenazas internas y externas,

---

<sup>140</sup> Autores como Saba (2017: 124) parten de un supuesto un tanto quimérico: que las inteligencias nacionales, si cumplen su trabajo y responden a su propia naturaleza, se mantienen “completamente al margen del control democrático de la ciudadanía. (...) Las causas de esta falta, casi total de responsabilidad política, puede estar relacionada con la ineficacia o la connivencia de los sucesivos gobiernos elegidos por el pueblo desde 1983 con el sector de inteligencia, pero es incierto el motivo que ha impedido el funcionamiento de los mecanismos de control previstos en las leyes.” La razón primordial que causa “esta falta” se debe a que los Estados no están en condiciones de transparentar todo lo que investigan. Otra propuesta un tanto idealista corresponde a Ugarte (2016a: 752): “Los organismos controlados debieran contar con que los controladores protegerán los secretos y cuidarán preservar la eficacia de la actividad”.

pero sin mencionar las medidas que adoptarían para asociar dos paradigmas tan diferentes como es la Defensa Nacional y la Seguridad Interior del Estado<sup>141</sup>; y por otra, su enfoque centralizador es un esfuerzo real para responder a las amenazas vigentes de manera concertada, aunque hay especialistas que refutan la existencia de esta coordinación<sup>142</sup>; al parecer, las autoridades argentinas aprendieron la misma lección que recogió Estados Unidos después del 11S, es decir, que todo resulta estéril si la diversidad de aparatos de inteligencia trabajan por separado, sin un organismo que se dedique a concertar las Fuerzas de Seguridad con la inteligencia. El problema consiste en que la centralización, en un país con la estructura federal de Argentina, podría hacer que la reacción no sea la que amerita un ataque terrorista.

Tanto la Ley 25.520 como la Ley 27.126 contienen sólo una vez el concepto terrorismo; y en ambas encabezando la lista de los “delitos federales complejos”. Es posible que esa mención sea una muestra de que este problema es importante para el Estado Argentino, pero en la práctica no es muy representativo. Ninguna de las dos leyes limita los procedimientos que se deberían adoptar en materias antiterroristas, pensando que es un flagelo que dista mucho de otras problemáticas nacionales. Esto coincide con lo señalado por uno de los profesionales claves consultados durante esta investigación, ex agente de la AFI, recientemente jubilado:

Se supone que la AFI tiene investigadores dedicados exclusivamente al combate contra el terrorismo, pero sus tareas están enfocadas a analizar los hechos ocurridos en el mundo, y no en Argentina. Eso no es un problema. El problema que los estudian separados de la realidad argentina. Otro problema es que la mayoría de la información

---

<sup>141</sup> Durante la administración del presidente Kirchner se había sancionado la Ley de Defensa (Decreto 727/2006), que separaba la defensa y la seguridad en distintos niveles, puesto que las “nuevas amenazas”, al tener naturalezas diferentes, debían ser combatidas por separado. Sin embargo, el gobierno del presidente Macri avanzó en dirección contraria, adhiriendo a una doctrina que amalgamaba ambas dimensiones. El Decreto 228/19 de emergencias en seguridad y cooperación establecía claramente que el Estado no podía trabajar en un plano abandonado al otro; de hecho, en el mundo de hoy, enfocarse en el plano interno descuidando el externo, o viceversa, puede resultar trágico. Es cierto que esta doctrina, si se aplica erróneamente, podría ocasionar intervenciones militares en asuntos de seguridad interior o bien la militarización de las Fuerzas de Seguridad (policías); en ambos casos, se desvirtúa la esencia misma de las instituciones que pertenecen a cada esfera. El efecto de todo esto, radica en que los distintos fenómenos actuales como las migraciones, las protestas sociales o reivindicaciones ciudadanas se transformen en problemas de Seguridad Nacional, que deban ser aplacadas con fuerza militar y no policial.

<sup>142</sup> Uno de los entrevistados para esta investigación, aseguró: “En Argentina no hay coordinación entre las Fuerzas de Seguridad y las de inteligencia; las fuerzas trabajan descoordinadas. La única vez que trabajaron coordinadamente fue para el G20, en noviembre del 2017, pero en la actualidad no hay una mesa de coordinación, por lo menos hasta el momento”. Se omite fecha de la entrevista.

que trabajan y procesan proviene de fuentes abiertas, y se limitan a ellas. Sabemos realmente que el terrorismo es una amenaza que se debe combatir con todos los medios, pero los medios, hay que propiciarlos.<sup>143</sup>

Con una mirada mucho más crítica, otro de los entrevistados apuntó:

El sistema de inteligencia argentino es totalmente obsoleto, fuera de todos los estándares internacionales, ya sea por tener un Código Penal Nacional que cualquier delito puede ser terrorista si se agrega la intencionalidad subjetiva. Así también, se encuentra desactualizado, ante la carencia de por ejemplo de tipificación de acciones relacionados al tema como: adoctrinamiento, reclutamiento. Y ante la falta de especialistas en la materia para la toma de decisiones, como también en los niveles de conducción y operativos.<sup>144</sup>

## ii) Lavado de activos

La Ley de Lavado de Activos de Origen Delictivo, N° 25.246, sancionada por el Estado Argentino el año 2000, sí proponía que todo el trabajo de investigación, prevención y contención sea secreto, a diferencia de la anterior ley. De hecho, su artículo 22 planteaba explícitamente que las informaciones recibidas por el Centro de Investigación y prevención de la criminalidad económica (CIPCE) “deben guardar secreto” con relación a las “personas y entidades obligadas por esta ley a suministrar datos a la Unidad de información financiera”. La confidencialidad se fundamenta un aspecto básico: las operaciones realizadas por esta unidad son sensibles porque la información, en primer lugar, puede afectar a la intimidad de los individuos involucrados –inocentes hasta que se compruebe lo contrario- y, en segundo lugar, por razones estratégicas y/o de seguridad nacional.<sup>145</sup> Es evidente que la información delicada debe ser resguardada de manera absoluta, considerando su importancia para la seguridad nacional.

---

<sup>143</sup> A.A.B. Entrevista realizada el 23 de abril del 2018. El funcionario pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre.

<sup>144</sup> Alejandro Cassaglia, ex Agente de la Policía Federal Argentina. Entrevista realizada el 8 de diciembre del 2021.

<sup>145</sup> “Centro de Investigación y prevención de la criminalidad económica” (Recuperado de [www.cipce.org.ar](http://www.cipce.org.ar), acceso: enero del 2019).

Autores como Perotti (2009: 91) han argumentado que Argentina se ha transformado, en los últimos años, “en uno de los destinos de mayor atractivo para el lavado de activos”, debido, entre otros delitos, al aumento del narcotráfico en la región, la evasión tributaria, la corrupción, la extorsión y secuestro de civiles y políticos, falsificación de productos, contrabando y la trata de blancas. Pero a estos flagelos, el autor añade otros de tipo institucional que facilitan estos delitos: la “laxitud de las regulaciones y leyes vigentes”, la lentitud del ejercicio judicial en la persecución de responsables y la ineficacia de las instituciones en el combate del comercio informal. Con el tiempo, las amenazas han ido mutando, pero el punto de partida de este tipo de legislación está en el lavado dinero producido por el negocio de las drogas; al ser un problema cotidiano, la preocupación de los Estados sigue girando en torno a este delito, solo que el terrorismo concita una mayor atención, tanto por los efectos que puede producir como por la fuerza que ha adoptado al alinearse con el tráfico de drogas. Dentro de todo, para funcionar, los terroristas necesitan dinero que los grandes cárteles pueden ofrecer.

Los orígenes de la Ley 25.246 deben rastrearse en 1989, año en que se sancionó la Ley 23.737, referida fundamentalmente al tráfico de drogas y delitos asociados como el lavado de activos.<sup>146</sup> Cabe destacar que la Ley 25.246 no sólo tiene un sentido preventivo, sino también ejecutivo. En lo práctico, modificó algunos títulos, entre ellos el XI del Código Penal Argentino que recibió el nombre de *Encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo*; de esta forma se reformularon los delitos de encubrimiento e introdujeron nuevas agravantes. Otras modificaciones aparecieron con el tiempo, como las suscitadas por las Leyes 25.414 (2001), que alteraba la composición de las Unidades de Información Financiera (UIF<sup>147</sup>), y la 25.815 (2003), que autorizaba la incautación de los bienes que han sido

---

<sup>146</sup> Un año antes de la Ley, se organizó en Viena la Convención contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos, Drogas y Sustancias Estupefacientes. La Literatura reconoce que esta convención fue la primera instancia en la que se abordó en serio el lavado de dinero. Entre sus aportes, destacan los siguientes: i) la obligación de los Estados suscritos a tomar medidas legislativas cuando se detecten intenciones de lavado de activos; ii) el desplazamiento de los secretos bancarios durante las investigaciones en la materia; iii) incautar y/o decomisar los bienes originados por los delitos.

<sup>147</sup> Es menester señalar que las UIF, creadas por la Ley 25.246, cumplen una función crucial en la lucha contra el terrorismo desde el punto de vista económico. De hecho, el Decreto 169/2001 las proyecta como el organismo central-federal encargado de los análisis, tratamientos y difusión de la información que permite prevenir y combatir el lavado que posteriormente financia al terrorismo. Con cobertura nacional, estas unidades comenzaron a funcionar el 2002 y están organizadas en base a una secretaría general y algunas direcciones como Análisis, Asuntos Jurídicos, Relaciones Institucionales e Informática (seguridad). Las UIF no tienen un

utilizado para cometer delitos y los adquiridos fruto del delito mismo. En los temas relativos a esta investigación, la Ley 26.268 merece cierto relieve: incorporaba el capítulo VI en el Código Penal, el título Asociaciones ilícitas terroristas y financiación del terrorismo, que no sólo aludía explícitamente al tema, sino también extendía las competencias de la UIF al análisis de operaciones sospechosas de actividad terrorista (Gorrochategui, 2019).

El 2011 fue sancionada la Ley 26.683, la cual se mantiene vigente hasta la actualidad. Entre sus modificaciones, cabe mencionar la incorporación del título XIII del Código Penal, que comenzó a llamarse *Delitos contra el orden económico y financiero*. En estricto rigor, este nuevo documento redefinía el delito de lavado de activos como la acción de convertir, transferir, administrar, vender, gravar, disimular o hacer circular en el mercado bienes cuyos orígenes sean ilícitos. La Ley presenta distintos agravantes, siendo el más característico aquel que dispone responsabilidades penales a pesar de que los ilícitos hayan sido cometidos fuera de la jurisdicción del Código Penal argentino, adquiriendo así un enfoque más internacional. Destaca también el artículo 304, que penaliza a los ciudadanos cuando los hechos cometidos por ellos sean realizados en nombre, en beneficio o con la intervención de terceros. Estas dos agravantes reflejan el poder de la ley, que sanciona cualquier atisbo de lavado de dinero, independientemente de sus circunstancias.

Otro aspecto de la Ley que merece atención es el artículo 7, que consigna que las UIF funcionan con autonomía y autarquía bajo la jurisdicción del Ministerio de Justicia nacional.

---

enfoque represivo, sino más bien administrativo; sin embargo, cumplen funciones prejudiciales sumamente importantes, puesto que manejan información clave que posteriormente deben analizar, tratar y transmitir datos sobre dineros que promuevan el terrorismo. Esa información luego es entregada a las autoridades judiciales para que investiguen y sancionen. Después de una serie de modificaciones, el organismo central de las UIF quedó conformado por un directorio de cinco representantes públicos y privados, cantidad que fue reducida a dos miembros el año 2006, que serían apoyados por siete asesores. A cada uno de estos funcionarios se les exige confidencialidad sobre los datos e información que manejan, similar a lo que ocurre con los agentes de inteligencia, por cuanto son de suma sensibilidad para la Seguridad Nacional; esto aplica a los funcionarios que pertenecen a otras instituciones públicas de seguridad asentados en esta unidad, muchos de los cuales llegan por encargo del presidente de las UIF. A diferencia de la AFI, este organismo sí enfatiza que su misión es cumplir labores de inteligencia y no hacer usos equivocados de sus facultades y recursos para investigar a personas, empresas u otras organizaciones que no tengan imputaciones relativas al lavado de dineros y financiamiento de terroristas, conducta habitual cuando se trata de obtener favores políticos o económicos. Ahora bien, para entender el sentido de las UIF, es clave mencionar que no cumple labores de investigación ni asume responsabilidades inmediatas ante denuncias en la materia, sino solamente recibe y analiza información financiera. Pero cuando surgen problemas más complejos, levanta las denuncias penales entregando los antecedentes a las autoridades correspondientes.

El artículo 8, que reemplaza al sexto de la Ley 25.246, decreta que la UIF tendrá la responsabilidad de analizar, tratar y difundir toda la información que permita prevenir e imposibilitar los delitos de lavado de dinero relacionados con el tráfico de drogas, contrabando de armas y terrorismo, además de otros crímenes políticos, raciales, estafa pública, prostitución y pornografía. El artículo 14 indica las competencias de esta UIF, diseñada para limitar el secreto fiscal, bancario y bursátil, y velar para que los compromisos legales o contractuales de confidencialidad se cumplan. Es cierto que la Ley aboga por el control de las facultades y operaciones; de hecho, el mismo artículo 14 establece el papel del Contralor en materias reglamentarias y supervisión. Sin embargo, mantiene, hasta ahora, una posición bastante clara sobre la confidencialidad y la efectividad con la que tiene que operar al momento de detectar los ilícitos.

En sintonía con lo anterior, el artículo 17 de la Ley modificó los plazos legales para informar o reportar operaciones que parecieran sospechosas de financiamiento terrorista. Para el lavado de dinero propiamente tal, se esperaba un máximo de ciento cincuenta días, mientras que cuarenta y ocho horas, como tiempo estipulado, para operaciones destinadas a financiar hechos o agrupaciones terroristas, evidenciando que el lavado de dinero es importante, pero es en definitiva el terrorismo el problema más apremiante; el Estado debe destinar todos los medios necesarios para sacar de circulación el patrimonio de estas asociaciones, sin escatimar ningún recurso, incluso si éstas se encuentran operando fuera del territorio nacional. Por eso el artículo 303 del Código Penal hace alusión a este tema prometiendo castigo a quienes laven sus activos en otras latitudes, toda vez que estos recursos podrían ser empleados en la promoción de ataques que terminen vulnerando la seguridad nacional.

En general, es posible sostener que el aparato jurídico argentino en materias de lavado de activos no sólo tiene una relación directa con la lucha antiterrorista (de hecho, con el tiempo esa vinculación se ha vuelto inexorable, a pesar de que sus raíces, como se indicó, están en el combate contra las drogas a fines de la década de los ochenta), sino también es más exhaustivo e íntegro que la Ley de Inteligencia Nacional en el combate de estos grupos. Es más, si se comparan las alusiones al terrorismo en ambos cuerpos legales, la Ley de

inteligencia lo señala una vez, mientras que la Ley de lavado de dinero quince veces. Todo lo anterior podría deberse no sólo a las injerencias del GAFI, sino también al compromiso que Argentina ha adquirido con los tratados internacionales, sobre todo pensando que el financiamiento del terrorismo, es uno de los mecanismos más eficientes cuando se trata de mantener controlada esta amenaza.

### iii) Ciberseguridad

En otro ámbito que Argentina ha dado pasos significativos, es en materias de ciberseguridad. Sus orígenes se remontan a fines de los noventa, cuando se decretó, por medio de la Resolución 81/99, la Coordinación de Emergencia en Redes Teleinformáticas de la Administración Pública Argentina (ARCERT), alojada en la otrora Secretaría de Función Pública y anexa a la Jefatura de Gabinete de Ministros (Temperini, 2014: 33). El objetivo de esta iniciativa era instaurar una política pública que promoviera y protegiera las tecnologías informáticas del Estado que, hasta ese momento, habían alcanzado importantes niveles de cobertura e interconexión entre sus instituciones gracias, en parte, al auge del internet. Cabe señalar que mucha de esa información era sensible para la seguridad nacional, razón por la cual había que preservarla de todo tipo de amenazas.

Quedando bajo las órdenes del Gabinete Ministerial, se creó en el 2011 el Programa Infraestructuras Críticas de Información y Ciberseguridad (ICIC), dentro del cual terminó albergándose la ARCERT. La Resolución 580/11 establecía que la infraestructura digital, que sostenía las comunicaciones virtuales, pasaba a ser una infraestructura crítica; es decir, un elemento clave y estratégico para el funcionamiento de los sistemas de información y comunicación, tanto del Estado como de los privados. La iniciativa parte de la base que las infraestructuras digitales están permanentemente expuestas a diversas amenazas que, si logran sus objetivos, pueden provocar enormes daños a los sistemas información y comunicación nacional, y por tanto a la sociedad. Esa simple razón basta para protegerlas por medio de instituciones que partan identificándolas, luego tipificándolas como “críticas”, y finalmente resguardándolas de todo peligro interno o externo que pueda vulnerarlas. Para

lograr esa compleja finalidad, era fundamental contar con los instrumentos adecuados (Cornaglia y Vercelli, 2017).

Pero también el ICIC debía cumplir otros objetivos, como elaborar y plantear normas que conserven las infraestructuras; trabajar en conjunto con el sector privado, apoyándolo en estas materias a través de asesorías e información; manejar información sobre supuestos problemas de seguridad en las instituciones del Estado, avisándolos con anticipación; aplicar soluciones rápidas, efectivas y organizadas cuando las amenazas se materializaran; identificar las prioridades, tanto antes como después de los ataques; diseñar planes estratégicos en materias de ciberseguridad; coordinar el manejo de información y las respuestas ante los peligros; servir como centro de información, recibiendo reportes y actuando como acervo de la misma; elaborar informes periódicos de la situación nacional, con datos abiertos y transparentes; controlar los servicios del Estado que se dan por internet; supervisar todos los organismos que sean entendidos como infraestructuras críticas; preparar a los ciudadanos sobre las vulnerabilidades de los medios digitales; fomentar el cuidado de las redes a nivel público pero también ciudadano.<sup>148</sup> De todos estos puntos, ninguno alude particularmente al terrorismo o a las intenciones de los grupos que lo perpetran.

En la misma línea de la transparencia, el ICIC no está autorizado para interceptar ni intervenir conexiones, sistemas o redes privadas, despojándolo de una de las herramientas más efectivas y utilizadas en la lucha contra el terrorismo (Wörner, 2004). Esto se debe a las estipulaciones de las normas vigentes, específicamente la Ley de Protección de Datos Personales. En parte, para fiscalizar estos usos erróneos del programa, el ICIC se divide en cuatro departamentos con orgánicas y propósitos distintos. El primero es el ICIC CERT, pensado para enfrentar con medidas concretas todas las emergencias cibernéticas; el segundo es el Grupo de Acción Preventiva, destinado a la investigación y análisis de los nuevos sistemas que van apareciendo en el ámbito informático; el tercero es el Grupo de Infraestructuras Críticas de Información (GICI), abocado al análisis y prevención de las áreas delicadas a nivel nacional, como las telecomunicaciones, la energía, el petróleo, el gas y los

---

<sup>148</sup> “Programa Infraestructuras Críticas de Información y Ciberseguridad” (Recuperado de [www.icic.gob.ar](http://www.icic.gob.ar), acceso, diciembre del 2018).

sistemas financieros; finalmente, Internet Sano, con fines formativos sobre los riesgos que amenazan a las instituciones del Estado.<sup>149</sup>

El año 2015 se creó la Subsecretaría de Protección de Infraestructuras Críticas de Información y Ciberseguridad, basada en la experiencia del ICIC<sup>150</sup> y dependiente de la Jefatura de Gabinete Ministerial. Su objetivo fundamental era desarrollar la estrategia nacional de protección de las infraestructuras críticas del país, pensando que ellas incidían directamente en la calidad de vida de los ciudadanos. Y como estos últimos son los cimientos de toda política de Seguridad Nacional, proponía construir sus procedimientos en base a criterios de racionalidad y eficiencia; la idea era mantener protegidos a los ciudadanos por medio de información sobre toda amenaza cibernética. Cabe destacar que dentro de la Subsecretaría se anidaría la Dirección Nacional de Infraestructuras Críticas de la Información y Ciberseguridad que, a su vez, tendría en su seno al ICIC. De esta manera se centralizaba la información en una sola entidad, a objeto de poder detectar, defender, responder y recuperar la información en caso de ataques cibernéticos que pudieran afectar al Estado.<sup>151</sup>

Un punto omitido antes y que merece atención, es la relación entre la ciberseguridad y la Ley 27.126. Con el Decreto N° 1311/15 nacía la Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional, cuyo Capítulo II, Anexo I, titulado “Dimensiones y actividades de la Inteligencia Nacional”, establecía los cuatro elementos que componen la producción de inteligencia: i) la inteligencia nacional estratégica, ii) la contrainteligencia, iii) la inteligencia estrategia militar y iv) la inteligencia criminal, que contenía la ciberseguridad, y asumía la producción de información referida a las amenazas que afectan al orden federal, como el terrorismo y todos los atentados que afectan al orden constitucional y la vida democrática, entre los cuales figuran los ataques cibernéticos. Este punto es de una riqueza extraordinaria, porque es una

---

<sup>149</sup> “Programa Infraestructuras Críticas de Información y Ciberseguridad” (Recuperado de [www.icic.gov.ar](http://www.icic.gov.ar), acceso, diciembre del 2018).

<sup>150</sup> De hecho, la Subsecretaría debe cumplir tareas muy similares a las realizadas por el ICIC.

<sup>151</sup> Similares al Programa ICIC, la Subsecretaría debe contemplar las siguientes medidas: i) comprender, auxiliar y supervisar la seguridad y privacidad de la información digitalizada y electrónica del Estado; ii) elaborar normas y protocolos que mejoren los niveles de seguridad en los recursos y sistemas informáticos; iii) dictar la política de seguridad informática; iv) colaborar con el sector privado en la elaboración de políticas de resguardo de la seguridad digital, considerando actualizaciones permanentes; v) proponer planes estratégicos en ciberseguridad que se encuentren en la vanguardia tecnológica.

de las definiciones más claras de la normativa argentina para referirse al terrorismo como un problema que no sólo tiene consecuencias federales y por tanto territoriales, sino también constitucionales y democráticas. En otras palabras, perfectamente puede ser interpretado como uno de los pilares más importantes de la lucha antiterrorista nacional.

Con el tiempo apareció una nueva institución que estaría a cargo de la seguridad cibernética. A comienzos del 2016, se creó el Ministerio de Modernización, apoyado por cuatro secretarías y cuatro subsecretarías, entre las cuales se encuentra la Subsecretaría de Tecnología y Ciberseguridad. Este nuevo organismo, que luego fue degradado al rango de Secretaría dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el gobierno del presidente Macri, se conformó por cuatro unidades: i) la Oficina Nacional de Tecnologías de la información, encargada de formular políticas públicas de innovación tecnológicas para la modernización del Estado; ii) la Dirección Nacional de infraestructura tecnológica y operaciones, destinada a administrar y procesar la información asociada a los sistemas críticos; iii) la Dirección Nacional de Infraestructuras Críticas de información y ciberseguridad, responsable de generar los recursos que permitan detectar los problemas, promover la defensa, impulsar el contraataque y recuperarse de los daños ocasionados por las ciber amenazas. De todo esto se desprende un punto que podría afectar a la ciberseguridad argentina: ni esta Subsecretaría ni la Subsecretaría de Ciberdefensa establecen protocolos específicos ante ataques terroristas.<sup>152</sup>

Al revisar el corpus normativo vigente, se desprende que la ciberseguridad argentina no cuenta con reglamentos operativos que salvaguarden a la nación en caso de ser atacados por el terrorismo en su versión cibernética. De hecho, es posible demostrar que el Estado no ha desarrollado mayormente catálogos de las infraestructuras críticas o estrategias nacionales específicas ni mucho menos instrumentos que hagan frente a la amenaza terrorista. Si se examinan los diferentes documentos correspondientes a estos organismos, no es posible encontrar ningún indicio relacionado con el terrorismo. La ciberseguridad en Argentina apunta a proteger al país de todos los ataques que podrían sufrir las infraestructuras críticas, sin aludir específicamente al terrorismo en ninguno de sus puntos. Es completa en ciertos

---

<sup>152</sup> “Información Legislativa y Documental” (Recuperado de [www.servicios.infoleg.gob.ar](http://www.servicios.infoleg.gob.ar), acceso: febrero del 2019).

puntos, como por ejemplo la protección de la privacidad de los ciudadanos, pero frágil en la presentación y delimitación de las tareas vinculadas a la lucha antiterrorista.<sup>153</sup>

Lo anterior se puede apreciar en el informe *Ciberseguridad 2016: ¿estamos preparados en América Latina y el Caribe?*<sup>154</sup>, preparado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Estados Americanos, el cual expuso que la ciberseguridad argentina no está dentro las más sólidas de la región. El documento, además de señalar que la Estrategia Nacional de Seguridad Cibernética no estaba en ese año operativa del todo, es lapidario al establecer que el ICIC no publicaba los materiales que aludían a sus propósitos y funciones, generando incertidumbre entre los ciudadanos y carencia de fuentes para los estudiosos del tema. De hecho, el ICIC debía publicar informes anuales que nunca fueron divulgados. Donde sí hubo algunos avances, fue en materias formativas; de hecho, instructores del ARCERT contribuyeron el año 2010 en la formación del PECERT, institución peruana que perseguía los mismos objetivos que la versión argentina.<sup>155</sup> Cabe señalar que hasta la Disposición 1/2021, que data de febrero del 2021, todo lo anterior no había sido subsanado por el Estado Argentino.

#### iv) Armas de destrucción masiva

En materias de armas de destrucción masiva, Argentina fue el único que respondió inmediatamente a la Resolución 60/78 de Naciones Unidas, a pesar de que Brasil también

---

<sup>153</sup> De todo el corpus legal en estas materias, solo la Ley 25.326, en su artículo 12, letra e, tiene una escueta referencia al terrorismo. El artículo afirma: “Es prohibida la transferencia de datos personales de cualquier tipo con países u organismos internacionales o supranacionales, que no proporcionen niveles de protección adecuados”. Dicha prohibición no regirá cuando “la transferencia tenga por objeto la cooperación internacional entre organismos de inteligencia para la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo y el narcotráfico”, establece la ley. En todos los demás documentos, no hay ninguna referencia: Ley 26.388 de Delito informático; Decreto Reglamentario N° 1558/2001; Ley 25.506 de Firma Digital; Decreto Reglamentario N° 2628/2002; Ley 26.904 de Grooming; Normativa vinculada a las funciones de la Dirección Nacional de Infraestructuras críticas de la información y ciberseguridad; Decisión Administrativa 641/2021; Disposición 6/2021; Disposición 1/2021; Resolución 580/2011; Disposición ONTI 3/2013; Resolución 1523/2019. Definición de Infraestructuras Críticas (Recuperado de [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar), acceso: febrero del 2023).

<sup>154</sup> “Observatorio de Ciber Seguridad” (Recuperado de [www.observatoriociberseguridad.org](http://www.observatoriociberseguridad.org), acceso: marzo del 2019).

<sup>155</sup> “Boletín N° 78”, *Organización de Estados Americanos* (Recuperado de [www.oas.org](http://www.oas.org), acceso: febrero del 2019).

tenía desarrollado algunos programas nucleares que permanecían activos.<sup>156</sup> El gobierno argentino informó en aquel entonces, que tenía una “política comprometida en materia de no proliferación y lucha contra el terrorismo”, y que durante el último año había “fortalecido dicho compromiso”. En el documento se recordaba que Argentina ya había firmado el año anterior el *Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear*, y comunicaba que el gobierno había organizado en Buenos Aires un seminario internacional para los países de la región a fin de avanzar en el cumplimiento de la resolución 1540 del año 2004; no deja de ser interesante que, en el informe, el Estado argentino ponía a disposición de la Asamblea todo el apoyo que se requiriera.<sup>157</sup>

En abril del mismo año, el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Defensa desarrolló un programa de vinculación con el medio, a través del cual se realizarían exposiciones en distintas instituciones de la sociedad civil (universidades, laboratorios, industria, etc.), para alcanzar dos propósitos fundamentales: i) informar acerca de los compromisos asumidos por Argentina en materias de no proliferación de armas químicas y biológicas; e ii) impartir cursos a funcionarios aduaneros, policiales y militares, sobre la prevención del tráfico ilícito de material nuclear radiactivo; ambas en atención a las exigencias establecidas por la ya mencionada Resolución 1540. Al final del documento se indica que “la Argentina acoge con beneplácito la aprobación de la resolución 1673 (2006) del Consejo de Seguridad (...) por medio de la cual se extiende el mandato del Comité

---

<sup>156</sup> Esta resolución, también conocida como “Medidas para evitar la adquisición por terroristas de armas de destrucción en masa”, exhortaba a todos los países miembros de Naciones Unidas a tomar medidas para evitar que los grupos terroristas adquirieran armas o componentes de destrucción masiva. Por su parte, UN se comprometía a preparar un informe sobre las políticas antiterroristas y proliferación de este tipo de armas a nivel global, para que los Estados tuvieran un marco referencial. Hasta julio del 2006, los únicos países latinoamericanos en informar habían sido Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador y Panamá. De todos modos, ya en el Libro Blanco de la República Argentina de 1998 se hace alusión directa al problema de este tipo de armamento.

<sup>157</sup> “Comité Interamericano contra el Terrorismo” (Recuperado de [www.cicte.oas.org](http://www.cicte.oas.org), acceso: febrero del 2019).

1540.”<sup>158</sup> Fueron varias las actividades promovidas por el CITEDEF y otras instituciones argentinas para controlar estas amenazas.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> Cabe mencionar que el Departamento de Convenios de Control del Instituto tiene como misión estudiar y determinar las principales características de los agentes biológicos y las toxinas, como también la ponderación de esos elementos, a fin de saber si los agentes o toxinas deben ser añadidos a las Listas de Control de exportaciones. Este procedimiento contempla la facilidad de producción, la virulencia, la toxicidad, la inexistencia de métodos de detección e identificación, las dificultades para descontaminar, el control, la inexistencia de profilaxis y tratamiento y el efecto psicológico. Véase Bernacchi, A. et. al. (2006).

<sup>159</sup> Algunas de estas actividades son: a) Capacitación en la identificación de mercancías y armas de destrucción masiva, organizado por el Servicio Nacional de Aduanas de Chile y el Departamento de Estado de Estados Unidos, y ejecutado por el programa Export Control and Related Border Security Program (EXBS) del Departamento de Estado y el International Nonproliferation Export Control Program (INECP) de la Administración Nacional de Seguridad Nuclear del Departamento de Energía de Estados Unidos; este último se enmarca en el Plan Integrado de Fiscalización (PIF) de Aduana. El objetivo central del curso era evitar el tráfico ilícito de armas nucleares, químicas y biológicas, establecidos por la Resolución 1540 de las Naciones Unidas, que podrían entrar por las fronteras marítimas, terrestres o aéreas. Participaron, además, agentes de la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), de la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CChEN), Carabineros, Policía de Investigaciones, de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) y de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR). Los instructores provenían del Argonne National Laboratory y del Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas para la Defensa (CITEDEF) de Argentina. Cabe destacar que esta capacitación fue replicada en la ciudad de Arica entre los días 11 y 14 de abril (Recuperado de [www.aduana.cl](http://www.aduana.cl), acceso: enero del 2019); b) el VI Curso Regional sobre Asistencia y Protección en Respuesta ante Emergencias Químicas, Argentina, 15-19 de mayo 2017, que contó con el apoyo financiero de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), preocupada de capacitar a los expertos en América Latina. El curso, que por medio de la educación y concientización pretendía evitar desastres químicos, se enmarcaba dentro de varias actividades que la Autoridad Nacional para la Convención de Armas Químicas desarrollaba ese año para conmemorar el vigésimo aniversario de la OPAQ, que durante el 2013 había sido galardonada con el Premio Nobel de la Paz. Los temas tratados durante la jornada fueron el uso de equipos de protección personal, procedimientos de contención, rescate y descontaminación; también incluyó módulos en detección, muestreo y técnicas forenses. En esa oportunidad, el Secretario Ejecutivo de la Autoridad Nacional para la Convención de Armas Químicas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Mariano Simón-Padrós, señaló que estas amenazas son más peligrosas cuando caen en manos de actores no estatales, por eso enfatizó la necesidad de que los Estados integrantes estén preparados para responder a incidentes químicos. Cabe destacar que participaron funcionarios provenientes de Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Se menciona en la noticia que esta actividad marcaba seis años de cooperación entre la OPAQ y la Autoridad Nacional Argentina, y sustentada en el artículo 10 de la CAQ que trata de la asistencia y protección contra armas químicas (Recuperado de [www.cancilleria.gob.ar](http://www.cancilleria.gob.ar), acceso: febrero del 2019); c) El curso se impartió en Escuela Superior de la Prefectura Naval Argentina, y estuvo dirigido al personal de Aduanas y distintas instituciones de seguridad. Estuvo organizado por la Cancillería, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Defensa, la Autoridad Regulatoria Nuclear, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales y la Aduana nacional. Apuntaba a mejorar las capacidades de identificación y control de material sensible e incrementar la coordinación interagencial. Los funcionarios, que trabajaron a modo de taller, aprendieron técnicas para conocer más la tecnología nuclear, química y biológica. La noticia enfatizó que esta actividad se enmarcaba en la cooperación bilateral con los Estados Unidos, como parte del Programa Internacional de Control de Exportaciones y No Proliferación de la Administración Nacional para la Seguridad Nuclear (NNSA), iniciada el 2005 (Recuperado de [www.cancilleria.gob.ar](http://www.cancilleria.gob.ar), acceso: febrero del 2019).

<sup>159</sup> Los objetivos centrales del curso eran, por una parte, mejorar las capacidades de identificación y detección de material, equipos y tecnologías relativas a las armas de destrucción masiva y, por otra, promover la coordinación entre las agencias encargadas de controlarlas. Entre sus instructores, destacaron miembros de la Comisión Nacional de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico (CONCESYMB), Cancillería, la Autoridad Regulatoria Nuclear, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, la Aduana Argentina, el CITEDEF. En sus módulos se abordaron temas como la tecnología nuclear, química, biológica y misilística, o bien los

Durante el 2019, en el seno de Naciones Unidas, el embajador argentino Martín García expuso las motivaciones que impulsarían a su país para cautelar el uso de estas armas. Desde un comienzo aseguró que Argentina estaba completamente alineado con los sistemas internacionales de no proliferación, como el Código de Conducta de la Haya y la Proliferation Security Initiative. De esta manera, reafirmaba el compromiso argentino con las diversas convenciones organizadas hasta ese momento. Más adelante, planteó que el uso de armas químicas, por parte de cualquier actor, bajo cualquier circunstancia, es “inaceptable y constituye una violación manifiesta de las obligaciones internacionales”, demostrando así, que el problema de estas armas es un mal de carácter mundial. Aseguró que su país estaba desempeñando un papel importante en la ejecución de lo estipulado por la Convención, participando en los programas de “mentores”, organizando cursos regionales de asistencia y protección durante emergencias químicas, y colaborando con Naciones Unidas en tareas de divulgación.<sup>160</sup>

De acuerdo con este discurso, la posición argentina era clara: el uso de armas químicas por parte de grupos violentistas impulsa con urgencia el fortalecimiento de las convenciones internacionales, básicamente por la utilidad y necesidad de tener un sistema sólido que asegure que el material químico o biológico no llegue a las manos equivocadas. No en vano el embajador llamaba a la unidad y al consenso entre los Estados miembro en estos asuntos, a objeto de tonificar la institucionalidad y promover el diálogo entre las partes. Dentro de todo, lo que se proponía era “proyectarnos en un mundo sin armas químicas”, con un énfasis importante en la prevención. En los planteamientos de García no están presentes los posibles mecanismos que se emplearían para alcanzar ese objetivo, aunque propone que los esfuerzos deben estar orientados al desarrollo de la Convención, a la consolidación de las economías y tecnologías nacionales, y al progreso de la química, pero no para fines que pudieran dañar a la sociedad. Si se miran con atención, sus aportes son bastante generales.<sup>161</sup>

---

Regímenes Multilaterales y el Sistema Nacional de Control de Exportaciones. Al final de la jornada, destacó el discurso del Subsecretario de Política Exterior de la Cancillería, Gustavo Rodolfo Zlauvinen, quien resaltó la necesidad de que el Estado cobrara un protagonismo absoluto en el control de estas armas (Recuperado de [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar), acceso: febrero del 2019).

<sup>160</sup> “Discurso del Embajador Martín García ante Naciones Unidas” (Recuperado de [www.enaun.mrecic.gov.ar/es/debate-general](http://www.enaun.mrecic.gov.ar/es/debate-general), acceso: febrero del 2019).

<sup>161</sup> “Discurso del Embajador Martín García ante Naciones Unidas” (Recuperado de [www.enaun.mrecic.gov.ar/es/debate-general](http://www.enaun.mrecic.gov.ar/es/debate-general), acceso: febrero del 2019).

El terrorismo aparece recién en la segunda mitad del texto, demostrando que el problema de las armas de destrucción masiva puede ser perfectamente entendido al margen de esta amenaza, porque los Estados y otros agentes pueden emplearlas para disuadir o atacar a sus potenciales enemigos. Sin entregar mayores antecedentes, el embajador reconocía que el uso de elementos químicos había generado “nuevos retos” que debían ser abordados con prontitud. Sin embargo, la carta no hacía más que plantear una idea que se repite en la realidad: la experiencia argentina en la lucha contra este tipo de armas no es precisa ni entrega evidencias concretas, pues no superan los cursos, seminarios y charlas informativas. Por el contrario, los argumentos no superan la dialéctica: “en junio pasado, se llevó a cabo la Conferencia especial sobre lucha contra el terrorismo químico, que reunió a representantes gubernamentales, académicos y representantes de la industria.” En efecto, es posible sostener que las soluciones entregadas por el enviado argentino no contribuían más que “discusión” de distintos “enfoques”, para “prevenir y responder al uso terrorista de armas químicas”.

Un aspecto relevante de este documento diplomático es la postura argentina hacia el concierto internacional. García, sabiendo la importancia del tema, llamaba a mantener la unidad de la organización, por cuanto es de interés de todos que ésta continúe “fortalecida y sin mella para seguir enfrentando los desafíos presentes y prepararse para nuevas prioridades de cara al futuro”. No indica los procedimientos que se deben aplicar para lograr ese objetivo, pero es evidente que los Estados tenían que hacer los esfuerzos necesarios para evitar la división política de la organización; de hecho, fue enfático al proponer que todas las partes deberían generar amplios consensos en las diversas decisiones que se iban a tomar. Estaba consciente de que cualquier tensión entre las naciones podía afectar en su funcionamiento. Por esa razón exhortaba a todas las Naciones Unidas a cumplir cabalmente con sus compromisos internacionales. La carta refleja el interés de Argentina de tener un protagonismo importante en la lucha contra estas amenazas.

Más allá de las interpretaciones que se puedan suscitar, la carta leída por el embajador García en Naciones Unidas no es más que un protocolo que se debía cumplir en un momento y lugar determinado. Menciona una serie de atributos de la Convención que la hacían única: la excelencia de sus recursos humanos, el apego a la norma, la calidad del trabajo técnico y

la “entrega de resultados probados”, pero sin mencionar a qué se refería concretamente. Insistió en varias ocasiones que Argentina apoyaba la causa promovida desde la asamblea internacional, con la finalidad de “contribuir a erradicar definitivamente uno de los más crueles flagelos con que el género humano ha sido infelizmente capaz de dotarse”. El problema radica en que este discurso no es más que el reflejo de un bienintencionado pero endeble proyecto argentino sobre el control de las armas de destrucción masiva. Sin precisar con ejemplos exactos, el documento planteaba aseveraciones tan sintomáticas como esta:

La Argentina ha mantenido un rol activo en el cumplimiento de lo estipulado en dicha resolución. Un robusto marco normativo interno, complementa la adhesión a los más importantes instrumentos internacionales relativos a la no proliferación y a la seguridad tecnológica y física. Además, la Argentina participa de numerosas iniciativas orientadas a crear capacidades para la efectiva implementación de estas normas.<sup>162</sup>

Respecto a esto último, García aludía al Programa Intersesional 2018-2020, que Argentina había suscrito, y que organizaba diversas reuniones anuales para ver el estado de las políticas examinadoras de esta amenaza. No entregó datos concretos sobre esta iniciativa; sólo se remitió a mencionar las reuniones organizadas entre las partes y señalar que la próxima conferencia se realizaría el año 2021. La carta, que más bien era una valoración repetitiva de la Convención y del compromiso absoluto de su país en la lucha contra esta amenaza, omitía datos tan importantes como los ejercicios que Argentina había desplegado junto a Estados Unidos unos meses antes en su propio territorio. En mayo del 2018 los Ministerios de Defensa de Argentina y Estados Unidos realizaron un entrenamiento militar que intentaba preparar a las Fuerzas Armadas locales en el control de armas de destrucción masiva. No deja de llamar la atención que estos despliegues se desarrollaron en el marco de una política antiterrorista bastante incierta. Del programa mencionado al comienzo de este párrafo, no hay mayores antecedentes, a menos que sea información secreta que no se publique por razones evidentes.

El gobierno del presidente Mauricio Macri le encomendó al Ministerio de Justicia un proceso de revisión de la legislación penal existente. El propósito de esta medida era adecuar

---

<sup>162</sup> “Discurso del Embajador Martín García ante Naciones Unidas” (Recuperado de [www.enaun.mrecic.gov.ar/es/debate-general](http://www.enaun.mrecic.gov.ar/es/debate-general), acceso: febrero del 2019).

la normativa nacional a los tratados internacionales suscritos por el Estado federal, preocupación constante entre los enviados argentinos a Naciones Unidas. En ese sentido, el proyecto de reforma al Código Penal incluía una tipificación más sistemática no sólo del delito terrorista, sino también de su financiamiento y de posibles vinculaciones con las armas de destrucción masiva. Apoyados por el GAFI y Estados Unidos, el gobierno argentino desarrolló la primera Evaluación Nacional de riesgos en Materia de financiamiento del terrorismo y la proliferación de Armas de destrucción masiva,<sup>163</sup> a la cual fueron convocados actores estatales y privados vinculados directa e indirectamente en la prevención y combate de esta amenaza.<sup>164</sup>

#### v) Conclusiones de las políticas antiterroristas argentinas

En general, del caso argentino se desprenden dos ideas. La primera es que no posee un conjunto de políticas antiterroristas más o menos equilibrado; como se apreció a lo largo de este apartado, es posible encontrar proyectos, políticas públicas e instituciones sólidamente estructuradas y sistematizadas, como la Ley de Lavado de Activos, y otras que no parecen tener la misma fuerza, como el proyecto de inteligencia nacional, que tiene serias contradicciones internas (se propone una “inteligencia transparente” que no se condice con la lucha antiterrorista; como se ha sostenido desde el comienzo, la lucha contra estas organizaciones precisa sistemas reservados, eficientes y acorde a los nuevo tiempos).<sup>165</sup> El problema radica en que esa disparidad puede ser nociva en caso de que el país sea atacado por una agrupación terrorista, puesto que las instituciones no estarían al mismo nivel, no

---

<sup>163</sup> “1ª Evaluación Nacional de riesgos en Materia de financiamiento del terrorismo y la proliferación de Armas de destrucción masiva” (Recuperado de [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar), acceso: febrero del 2019).

<sup>164</sup> “Discurso del Embajador Martín García ante Naciones Unidas” (Recuperado de [www.enaun.mrecic.gov.ar/es/debate-general](http://www.enaun.mrecic.gov.ar/es/debate-general), acceso: febrero del 2019).

<sup>165</sup> Alejandro Cassaglia, ex Agente de la Policía Federal Argentina, propone una contradicción que entra en sintonía con esta investigación: “El principal problema que tenemos en Argentina, es que el terrorismo no se encuentra definido ni tipificado en la Ley. Si bien tenemos una ley que habla de asociaciones ilícitas para cometer actos de terrorismo, y otra que habla de financiamiento de terrorismo, el problema es que no se tiene una tipificación la figura del terrorismo, cuesta aplicar estas dos figuras. ¿Cómo se puede juzgar a alguien por asociación ilícita para cometer actos de terrorismo, cuando no se tiene tipificado el terrorismo? Lo mismo el tema del financiamiento. Por eso las causas, que muchas veces se anuncian como financiamiento, son más bien lavados de activos y no financiamiento del terrorismo. En el caso de las organizaciones yihadistas, esto es muy difícil de probar”. Entrevista realizada el 7 de enero del 2021.

podrían actuar conjuntamente y por tanto, en un ataque de gran envergadura, que no se detectó a tiempo, puede generar efectos que serían menores si se contara con políticas públicas adecuadas en estas materias. De acuerdo con uno de los entrevistados en el marco de esta investigación:

Tengo serios temores sobre si Argentina está o no en condiciones de enfrentar algún ataque terrorista. En realidad, ningún país lo está. El enfrentamiento que le debemos dar al terrorismo se debe dar de forma inter-agencial, y no sé si estamos en condiciones culturales de hacerlo así. Cada una de las instituciones trabaja aisladamente, sin ánimo de querer relacionarse mucho con las demás. Eso es ilógico en un mundo como el que nos tocó vivir.<sup>166</sup>

Y la segunda, es que las normas y los discursos establecen propuestas y compromisos, pero que, en la práctica, han terminado disipándose; al menos así lo demuestran las políticas que limitan el uso de armas de destrucción masiva. Considerando todo el material que hoy está en desuso, es de suponer que los terroristas están en condiciones de acceder a ellas y así aumentar significativamente las posibilidades de que las empleen contra sus enemigos, poniendo en riesgo no sólo a un país determinado, sino a la comunidad internacional en su conjunto, debido a los efectos que pueden producir en el medioambiente.<sup>167</sup> Las medidas que se han tomado al respecto, como las capacitaciones al personal aduanero, son importantes en la lucha antiterrorista, pero también es igualmente necesario contar con políticas públicas que de verdad reduzcan la posibilidad de que los terroristas las puedan adquirir. Mientras en la normativa no esté presente la nomenclatura “terrorismo” o “terroristas”, difícilmente se podrán articular medidas que controlen efectivamente esta amenaza a la seguridad nacional.

#### b) Las políticas antiterroristas de Brasil.

El 25 de octubre del 2005, Brasil decidió adherir a la Convención Interamericana contra el Terrorismo. En aquella oportunidad, el embajador brasilero ante la OEA había

---

<sup>166</sup> D.A.M. Entrevista realizada el 19 de agosto del 2019. El funcionario pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre.

<sup>167</sup> “Resolución aprobada por la Asamblea General el 12 de diciembre de 2019 [sobre la base del informe de la Primera Comisión (A/74/368)] 74/43. Medidas para evitar que los terroristas adquieran armas de destrucción masiva” (Recuperado de [www.undocs.org](http://www.undocs.org), acceso enero del 2020).

señalado que ese hito no era un “hecho aislado”, sino más bien correspondía a un compromiso que el país estaba adoptando con Naciones Unidas en la lucha contra esta amenaza. Ese mismo año, el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva adhería a otras dos convenciones en la materia: la Internacional contra la supresión de Actos de Terrorismo Nuclear y la Internacional contra la Supresión del Financiamiento del Terrorismo (Lara, 2005). Esto ratificaba el interés del Estado brasileiro por combatir el terrorismo en todos los frentes, pero también allanaba el camino hacia la articulación de políticas que previnieran esa amenaza. Sin embargo, a pesar de estos avances, aún quedan algunas piezas que podrían seguir siendo ajustadas para enfrentar íntegra y cabalmente la amenaza del terrorismo global.

A lo largo de los años, las políticas antiterroristas brasileiras se han basado en dos premisas fundamentales: la primera dice relación con que el terrorismo es una amenaza que pone en peligro tanto la Seguridad Pública como la Defensa Nacional; la segunda, con que los terroristas son actores transnacionales que deben ser enfrentados a través de una sólida cooperación internacional (Faria, 2017). Pero esos basamentos no se han construido en el corto plazo; muy por el contrario, todo ha sido lento, entre otras razones, porque en Brasil el terrorismo no había sido un riesgo latente hasta las actividades deportivas de los años 2014 y 2016. De hecho, hasta mediados de la década del 2000, los brasileiros miraban con distancia los sucesos del 11S y las tensiones que, en general, se producían en Medio Oriente. Un embajador brasileiro señalaba en aquella época: “Brasil es un país en el que los actos de grupos extremistas o radicales no tienen una relevancia crítica (...). No parece que existan razones para convertir a Brasil en el objetivo de un ataque terrorista”.<sup>168</sup>

Mientras que el terrorismo que operaba en el mundo no inquietaba mayormente a los brasileiros, la sociedad continuaba empleando el término de una forma que no se ajustaba a la realidad. Como lo demuestran algunos autores, el concepto era más bien aplicado a los grupos que vivían en las favelas de Río de Janeiro (Fernandes, 2012).<sup>169</sup> Pero estos

---

<sup>168</sup> “Entrevista realizada al embajador de Brasil en Alemania, Luiz Felipe de Seixas Corrêa”, *Deutsche Welle* (Recuperado de [www.dw.com](http://www.dw.com), acceso: marzo del 2019).

<sup>169</sup> Como lo ha planteado Bartolomé (2009: 14), “la referida reorientación de la defensa hacia amenazas externas ha redundado en una disminución de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra ese flagelo, que siempre se registró en los barrios marginales de las grandes urbes, sobre todo Río de Janeiro y San Pablo.”

inconvenientes no eran los únicos que impedían ver la realidad que se comenzaba a configurar con el 11S. Otro problema importante era el escaso consenso que existía entre los Estados de la nación sobre lo que era el terrorismo en aquellos años. Eso recién fue subsanado con la Ley 13.260 que, en el fondo, unificaba el delito a nivel federal, de forma tal que las unidades estatales estuvieran en sintonía con el proyecto nacional. Cabe recordar que los objetivos de dicha ley eran, por una parte, castigar los actos terroristas y, por otra, garantizar que dicha amenaza sea detectada a tiempo con esfuerzos investigativos de calidad. En este segundo punto, la inteligencia nacional comenzaba a cobrar un protagonismo fundamental.

#### i) Inteligencia

Una vez terminados los Juegos Olímpicos, el gobierno federal difundió la estrategia que había empleado para mantener segura la soberanía nacional, y a todos los ciudadanos locales y extranjeros que visitaron al país durante esta actividad deportiva. Además de enfatizar en los cientos de policías que habían desplegado por la gran ciudad [tema del próximo capítulo], las autoridades resaltaron el trabajo en seguridad que desempeñaron las instituciones de inteligencia nacional, en conjunto con sus pares internacionales. Uno de los éxitos de ese trabajo se debió, en parte, a la información que se había obtenido de las personas que provenían desde el exterior, gracias a los esfuerzos realizados por el Centro de Cooperación Policial Internacional, que tuvo la pericia de integrar a las policías brasileras con otros cuerpos policiales, como la INTERPOL, AMERIPOL y EUROPOL. El objetivo fundamental de todas estas instituciones era compartir la información de posibles amenazas al evento deportivo.<sup>170</sup>

Pero la inteligencia brasileras tenía raíces más profundas que aquellas que se pueden rastrear en los Juegos Olímpicos del 2016. Justo siete décadas antes, había sido creado el Servicio Federal de Informaciones, nombre que caducó en 1964, cuando el régimen militar de entonces lo denominó Servicio Nacional de Informaciones, para lo cual fue creada la Escuela Nacional de Informaciones. Considerando la época, el enfoque de la inteligencia

---

<sup>170</sup> Acerca de la seguridad en los Juegos Olímpicos, se sugiere el completo estudio de Shmite (2017: 81 y ss.).

brasileña apuntaba más bien a controlar las disidencias domésticas, también denominados “enemigos internos” de la nación. Una vez en democracia, los brasileños dieron un giro importante en estas materias, creando en 1992 la Secretaría de Asuntos Estratégicos, a la cual le añadieron una Subsecretaría de Inteligencia. Seis años más tarde se fundó la Agencia Brasileña de Inteligencia, también conocida como ABIN. Creada con la Ley N° 9.983, ésta contemplaba todo un sistema de control político.<sup>171</sup> La idea era formar una inteligencia “en defensa de la sociedad, el estado democrático de derecho y los intereses nacionales”.<sup>172</sup>

Desde sus inicios, la ABIN ha estado en línea directa con el presidente de la República; tiene un carácter consultivo, pero también informativo. Entre sus tareas, además de asesorar a la autoridad nacional, destacan la planificación, ejecución, coordinación, supervisión y control de todas las actividades de la inteligencia nacional; esto no sólo evidencia el poder territorialmente absoluto de la Agencia, sino también el centralismo de la inteligencia nacional. De hecho, su Director General es de absoluta confianza del presidente, aunque de todos modos su nombramiento debe ser aprobado por el Senado federal. Más allá de los otros organismos brasileños de inteligencia, como el Subsistema de Inteligencia de Seguridad Pública, la ABIN es la que tiene las facultades federales para controlar, producir y difundir la información relativa a la seguridad nacional. De acuerdo con uno de los entrevistados para esta investigación, “la Agencia tiene una suerte de hegemonía respecto a todas las unidades de inteligencia que hay en el país; incluso tiene una credibilidad ciudadana importantísima”.<sup>173</sup>

La Ley de Inteligencia Brasileña de 1999 no indicaba ningún elemento alusivo al terrorismo global o internacional, pero sí declaraba que todas sus actividades estarían

---

<sup>171</sup> Para garantizar el buen funcionamiento de la ABIN está una comisión bicameral de control, conformada por los presidentes de ambas cámaras, y por los presidentes de las comisiones de Defensa y Relaciones Exteriores. También contempla un control interno, que recae en las manos de la Secretaría de Control Interno de la Presidencia, es decir, tiene una conexión directa con la más alta magistratura nacional.

<sup>172</sup> En el artículo 1 se puede ver que las áreas que intenta proteger la inteligencia nacional: “soberanía nacional, la defensa del Estado democrático de derecho y la dignidad de la persona humana y deberá cumplir y preservar los derechos y garantías individuales y otras disposiciones de la Constitución, los tratados, convenios, acuerdos y ajustes internacionales de los cuales la República Federativa de Brasil es parte o firmante, y el derecho ordinario.”.

<sup>173</sup> G.R.B.L. Entrevista realizada el 17 de marzo del 2018. La funcionaria pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre.

abocadas a estudiar otros riesgos -sin especificar cuáles- que podrían menoscabar la “protección y seguridad de la sociedad y del Estado”, de igual modo que si estos provinieran desde otras partes del mundo. El inciso 2° del primer artículo de la norma establece claramente que la recolección, análisis y difusión de la información recabada puede surgir desde dentro o desde fuera de las fronteras nacionales. Este punto demuestra que la Ley 9.883 tiene un enfoque marcadamente internacionalista, que se fortalece con dos artículos más: por una parte, el artículo 2, que señala que la información levantada por la ABIN es de interés permanente para “los responsables de la defensa externa, la seguridad interna y las relaciones exteriores” de la nación; y por otra, el artículo 5, el cual plantea que el desarrollo y ejecución de la Política Nacional de Inteligencia queda bajo la observación de la Cámara de Asuntos Exteriores y del Consejo Nacional de Defensa del Gobierno Federal.

El párrafo único del artículo 3 tiene el mismo sentido de la Ley argentina, es decir, respetar permanentemente los derechos fundamentales de los ciudadanos. Señala en este punto que todas las actividades de inteligencia, sus límites y extensiones, uso de técnicas y medios confidenciales, se llevarán a cabo con una observancia total a “los derechos y garantías individuales, fidelidad a las instituciones y principios éticos que rigen los intereses y la seguridad del Estado”. Y para lograr esto, la Ley instituye una serie de controles institucionales. A la Cámara de Asuntos Exteriores y el Consejo Nacional de Defensa del Gobierno, que garantizarían su buen funcionamiento, es necesario añadir otras vigilancias importantes, como las realizadas por miembros de la Cámara de Representantes y del Senado federal, con sus respectivos encargados de las comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Pero a diferencia de la normativa argentina, la brasilera establece que la ABIN debe cautelar toda publicidad que pueda “poner en peligro el éxito de sus actividades secretas”.<sup>174</sup>

Si bien la Ley 9.883 aclara que toda información o documentos relativos a labores de inteligencia, en curso o custodiadas por la ABIN, “solo pueden ser proporcionados a las

---

<sup>174</sup> Uno de los agentes entrevistados para esta investigación, señaló lo que sería uno de los preceptos de la inteligencia brasilera: “en toda labor, sea ésta antiterrorista o no, la inteligencia nacional debe ser reservada. Ante todo, los bienes e intereses del Estado”. Entrevista realizada el 21 de noviembre del 2018. El funcionario pidió reserva de sus datos.

autoridades que tienen la competencia legal para solicitarlos”, lo cierto es que eso no asegura prácticamente nada. Del mismo modo que fue señalado antes, uno de los riesgos de la información obtenida por los aparatos de inteligencia en la lucha antiterrorista es la variada cantidad de personas que están involucradas en estos procesos. El artículo 9<sup>a</sup>, por ejemplo, no limita las instancias por las cuales dicha información discurre, cuestión que puede ser peligroso cuando se trata de investigaciones sobre temas que pueden poner en riesgo la soberanía nacional. Todo esto a pesar del inciso 2 del mismo artículo, que obliga a toda persona con conocimientos o accesos a la información a “mantener su carácter secreto”, porque de modo contrario, se aplicarán todos los recursos “administrativos, civiles y penales” disponibles para castigar al acusado. En materias de transmisión y difusión de los datos, la Ley es bastante clara: la ABIN solo puede comunicarse con las otras instituciones con conocimiento de la autoridad más competente o de algún “delegado” destinado a esa labor.<sup>175</sup>

En septiembre del 2002, el Estado brasilero introdujo unas modificaciones a la Ley 9.883, por medio del Decreto 4.376. Uno de los puntos más sustanciales de dicho documento dice relación con el artículo 7, que crea el Consejo Asesor del Sistema de Inteligencia de Brasil, Consejo Asesor de la Oficina de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República. De todas las responsabilidades de esta institución, la que más atención merece, es la propuesta número cinco, que consistía en la creación de “grupos de trabajo para estudiar problemas específicos, con atribuciones, composición y funcionamiento regulados en el acto que los instituyó”. Cuando el decreto alude a “problemas específicos”, no se refiere puntualmente al terrorismo, pero es posible sostener que esa denominación allanó el camino para que unos años después (2008) el Decreto N° 6.408 fundara el Departamento de Contraterrorismo, responsable de los siguientes puntos según el artículo 15 de la norma:

---

<sup>175</sup> El 7 de diciembre de 1999, la Ley N° 9.883 estableció, en paralelo, el Sistema de Inteligencia de Brasil (SISBIN) y la Agencia de Inteligencia de Brasil (ABIN). Con dos décadas de existencia, el SISBIN integra distintas instituciones de inteligencia, cada una con sus características propias. Entre estos figuran la Casa Civil de la Presidencia de la República, la Oficina de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República, la Agencia Brasileña de Inteligencia, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Empleo, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Seguridad Social y Bienestar, el Ministerio de Ciencia y el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Integración Nacional. Ante esta diversidad, la cooperación, integración, complementariedad, legalidad, adaptabilidad, flexibilidad, elasticidad, modularidad y unidad de esfuerzo se vuelven fundamentales para centralizar, coordinar y procesar la información de la mejor forma posible (Nacimiento, 2017).

- i) Planificar la ejecución de las actividades de prevención de las acciones terroristas en el territorio nacional, así como como obtener información y generar conocimiento sobre tales actividades; ii) planificar, controlar, guiar y realizar la recopilación y análisis de datos e información sobre organizaciones terroristas; iii) implementar los planes aprobados por ABIN.

*Ad portas* de los Juegos Olímpicos del 2016, el Estado brasilero sancionó un decreto que profundizaba aún más estos aspectos. Con la numeración 8.793, el documento añadía un elemento inexistente en las normas anteriores: el financiamiento del terrorismo. Adicionalmente, establecía que dicho flagelo es una amenaza para la paz y seguridad de todos los Estados; que Brasil simpatizaba con todas las naciones afectadas por ese fenómeno, condenaba todas las acciones de violencia que perpetraba y estaba dispuesto a apoyar todos los mecanismos internacionales relativos a este tema. En este decreto es posible observar, nuevamente, el enfoque internacionalista de la inteligencia brasilera. Reconoce que el terrorismo “es un área de especial interés y seguimiento sistemático por inteligencia a nivel mundial”, y que su prevención y lucha, dentro y fuera del territorio, “solo es posible si se coordina y comparte entre los servicios de inteligencia a nivel nacional e internacional, e internamente, en asociación con los otros organismos involucrados en el Áreas de defensa y seguridad.”

Cabe destacar, que esta norma era absolutamente novedosa en aquel momento, dado que los gobiernos del Partido de los Trabajadores (2003-2016), hasta entonces, no habían impulsado ninguna iniciativa en materias antiterroristas, ni siquiera para el mundial de fútbol organizado unos años antes. De hecho, todos proyectos surgidos desde el Legislativo habían sido bloqueados por los gobiernos de turno, escudados en el argumento de no entrometerse en asuntos externos; claramente en esto había razones ideológicas porque, al igual que en el caso argentino, se pensaba que leyes de este tipo podían penalizar los movimientos sociales, o bien emplearla con fines políticos internos. Fue recién a mediados del 2015 cuando la administración de la presidenta Dilma Rousseff entró en diálogo con el Congreso para abordar el terrorismo y sus variantes de financiamiento; al parecer, la actividad deportiva era inconcebible sin este tipo de discusión, y eso, las autoridades locales lo sabían perfectamente.

Lo novedoso de este decreto era que la unidad encargada de estudiar al terrorismo pasaría a tener otro nombre: Departamento de Lucha contra el Terrorismo e ilícitos internacionales, cuyo objetivo fundamental era ampliar la inteligencia hacia otras aristas amenazadas por el terrorismo, como por ejemplo el ciberespacio, especialmente cuidando las tecnologías de propiedad estatal. En comparación al decreto anterior, el 8.793 pone sobre relieve las amenazas terroristas. Más puntualmente, reconoce que la informática mundial es un canal cada vez más idóneo para realizar acciones criminales y terroristas. Por eso plantea la necesidad de “monitorear, evaluar tendencias, prevenir y evitar acciones perjudiciales para los objetivos nacionales”.<sup>176</sup> De todos modos, a pesar de estas alusiones –evidentemente relevantes- no existe una profundización más acabada del tema.

Algo similar plantea el artículo 9 acerca de la cooperación en la protección de infraestructuras críticas, donde nuevamente el terrorismo se presenta como una amenaza real. El decreto parte del supuesto de que los grupos terroristas apuntan, principalmente, contra lo esencial del Estado, razón por la cual las instituciones de seguridad deben minimizar los efectos de esas acciones destinadas a interrumpir el funcionamiento de dichas instalaciones. Sin ir más lejos, el mismo documento establece que la inteligencia debe estar preparada no sólo para advertir los posibles objetivos de estas amenazas, sino también para evaluar los riesgos y las vulnerabilidades producidas por los posibles atentados. Si se compara con la Ley argentina, es evidente que hay diferencias; una importante es la claridad sobre la transmisión de la información. La Ley brasilera expone abiertamente que el éxito de las acciones depende del conocimiento, del intercambio y de la colaboración de los organismos estatales al momento de compartir los datos, los cuales deben estar al detalle y accesibles a todos los usuarios del sistema de inteligencia.

---

<sup>176</sup> El artículo 18 del Decreto N° 8.905, sancionado el 17 de noviembre del 2016, establece que las responsabilidades del Departamento de Lucha contra el Terrorismo y Transnacional Ilícito son: i) planificar y ejecutar actividades para prevenir acciones terroristas en el territorio nacional y obtener información y conocimiento sobre organizaciones terroristas e ilícitas transnacionales; ii) procesar datos y conocimientos proporcionados por agregados civiles brasileños en el extranjero, por representantes extranjeros acreditados ante el gobierno brasileño y para servicios extranjeros contrapartes; iii) implementar planes relacionados con la actividad antiterrorista y de análisis ilícito aprobado por ABIN.

En términos generales, la Ley brasilera está dispuesta a mejorar permanentemente su fiabilidad, porque parte del supuesto de que el éxito de la inteligencia -y por tanto de la seguridad del Estado, las instituciones y la población- se basa en la calidad, en el acceso y el procesamiento de la información obtenida. Es por eso que la Ley establece que la inexactitud de los datos puede comprometer la toma de decisiones del Estado, cuestión que no puede ocurrir cuando el enemigo es el terrorismo; la historia ha demostrado que, cuando el Estado y sus aparatos no conocen suficientemente la existencia de estos grupos, la población queda indefensa. Pero esto no es todo: datos inapropiadamente difundidos, erróneos o manipulados por razones políticas, por ejemplo, perjudica la credibilidad de las agencias (y también la honra de las personas o grupos investigados). Una solución concreta que establece la Ley para reducir estos riesgos es la contratación y formación de personal profesional y responsable de ejecutar correctamente las tareas que se le encomiendan.

El Estado brasilero elaboró una Ley de inteligencia dinámica, dispuesta a funcionar en todos los escenarios posibles -internos y externos-, sin limitarse a ningún tipo de circunstancia, puesto que su objetivo central no es sino neutralizar todas las amenazas que pusieran en riesgo a la sociedad brasilera, estén donde estén. Propone explícitamente la adquisición de materiales y recursos humanos de última generación, “compatibles con la complejidad de las misiones que se les presentan”, que permitan ese cometido. Su dinamicidad, en ese sentido, tiene que ver con la “viabilidad de ampliar la capacidad operativa de la inteligencia”, pensando que las amenazas no son estáticas ni improductivas, sino muy por el contrario, están siempre buscando las formas más eficaces y eficientes para atender contra los principales focos del Estado, que son su población, sus áreas de interés nacional y el desarrollo en todas sus dimensiones.

La inteligencia brasilera tiene la particularidad de cubrir dos espectros importantes: la Seguridad y la Defensa Nacional. El sistema está pensado para proteger al país de amenazas tanto internas como externas.<sup>177</sup> Pero esa doble orientación puede generar

---

<sup>177</sup> Esto estaría fundamentado y sintonizado con lo planteado por Bartolomé (2009: 14): “Brasil desde 2005 y a través del Decreto N° 5.484 sobre Política de Defensa Nacional, define a la Defensa Nacional y a la Seguridad. El primero de ellos se relaciona con el conjunto de medidas y acciones estatales, con énfasis en la expresión militar, para defender el territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas

resultados adversos si no están centralizadas en un aparato federal sólido. Los Estados que no logren mancomunar a sus aparatos de inteligencias en torno a instituciones nacionales o federales bien organizadas, agudizan el problema al momento de ser atacados por los terroristas. Por esa razón, el Estado brasileiro, a través de la Estrategia Nacional de Inteligencia, ha propuesto ciertos desafíos en el corto plazo, sobre todo desde el año 2017, para saber responder a tiempo ante cualquier riesgo.<sup>178</sup> De todos modos el desafío fue tomado con urgencia: lograr que todas las instituciones de la inteligencia nacional, con sus respectivos enfoques y tareas, operen de manera fusionada en torno al Gobierno Federal que, por mandato constitucional, tiene la potestad y el deber de resguardar al país en su conjunto.<sup>179</sup>

## ii) Lavado de activos

Otro de los desafíos asumidos por Brasil en el plano antiterrorista es el lavado de activos, íntimamente conectado con el terrorismo global. La Ley 12.683, sancionada el 2012, tipificaba como delito el encubrimiento y camuflaje de los dineros provenientes del lavado. Cuatro años después, la Ley 13.260 contribuía en estas materias: infraccionaba no sólo al terrorismo, sino también a las acciones que promovían su financiamiento. El artículo 2 de dicha Ley incluía como actos terroristas el sabotaje, el control violento de los medios de comunicación, el transporte y lugares públicos de concurrencia ciudadana; también atentar

---

preponderantemente externas, potenciales o manifiestas. El segundo, en tanto, alude a una condición que permite al país preservar la soberanía y la integridad territorial; atender a sus intereses nacionales libre de presiones y amenazas de cualquier naturaleza y garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales.”

<sup>178</sup>Estos diez desafíos son los siguientes: i) fortalecimiento del desempeño integrado y coordinado de la actividad de inteligencia; ii) fortalecimiento de una cultura de protección del conocimiento y preservación de la confidencialidad; iii) expansión y mejora del proceso de capacitación para trabajar en el área de Inteligencia; iv) mayor uso de tecnología de punta, especialmente en el campo cibernético; v) intensificación del uso de tecnologías para el tratamiento y análisis de grandes volúmenes de datos (Big data y Analytics); vi) expansión de la internacionalización de la actividad de inteligencia brasileña; vii) apoyo para fortalecer la inserción del país en el escenario internacional; viii) lucha contra la corrupción, delincuencia organizada, transnacional y al terrorismo; ix) monitoreo y respuesta efectiva de acciones adversas contra intereses nacionales; x) mejora de la legislación para la Actividad de Inteligencia. “Estratégia Nacional de Inteligência”, *Agencia Brasileira de Inteligencia* (Recuperado de [www.abin.gov.br](http://www.abin.gov.br), acceso: febrero del 2019).

<sup>179</sup> Ninguno de los entrevistados para este trabajo estuvo en condiciones de afirmar si Brasil estaba o no en condiciones de operar eficazmente en términos de inter-agencialidad.

contra la vida o la integridad de las personas, entre otros puntos. En realidad, en todo esto no hay mucha novedad.

Relativo al financiamiento terrorista, el artículo 6 sancionaba con 15 a 30 años de prisión efectiva a toda persona o agrupación que recibiera, proporcionara, ofreciera, obtuviera, resguardara, mantuviera, solicitara o invirtiera, directa o indirectamente, recursos, bienes, propiedades, derechos, artículos de valor, dinero en efectivo o servicios de cualquier tipo que permitieran planificar, preparar o ejecutar actos de violencia. En esto hay avances importantes, por cuanto antes de esta Ley, en Brasil el financiamiento del terrorismo se trataba como participación terrorista según el artículo 29 del Código Penal. Es decir, el documento señalaba que, para demostrar que los recursos proveídos a un terrorista o a una célula terrorista debían estar intrínsecamente relacionados con el acto terrorista. Esto claramente era un problema, porque la participación directa o indirecta en actos terroristas dependía del inicio o ejecución de los actos mismos, y no de toda la planificación logística, estratégica y financiera que podía esconderse detrás. En este punto subyacía un desafío importante que la institucionalidad brasilera debía poner atención.

Uno de los proyectos insignes instaurados en este proceso es la Fuerza de Tareas-Brasil, modelo de inteligencia aduanera y tributaria que perseguía el lavado de activo al interior del territorio. Estaba en manos de la Receita Federal, de la Fiscalía y de la Policía Federal, lo cual reflejaba su carácter nacional. Con el propósito de apegarse a la norma, el trabajo de investigación debía ser autorizado por un juez, que suprimía el secreto fiscal y permitía que se compartiera todo tipo de informaciones y análisis financieros y económicos de los sujetos involucrados. La *Estrategia Nacional contra la Corrupción y el Lavado de Dinero* (en portugués *Estrategia Nacional de Combate à corrupção e à lavagem de dinheiro*, con sus siglas ENCCCLA) del 2003 había permitido que Brasil alcanzara niveles importantes de su institucionalidad, a través del fortalecimiento de sus capacidades no sólo investigativas, sino también penales. El Estado Brasileiro comprendió que, con policías especializadas,

tribunales eficientes y conciencia de la sociedad civil, los avances en materias de prevención, podían ser efectivos.<sup>180</sup>

Al igual que en Argentina, el GAFI ha jugado un papel relevante en la articulación de la política antiterrorista del Brasil, específicamente en materias de lavado de dinero. Desde el 2010 en adelante, dicha institución internacional ha presentado en varias oportunidades las deficiencias del país en el control del lavado de activos, a pesar de los esfuerzos del Estado en la sanción de la Ley 13.260. Por eso les ha insistido a los distintos gobiernos tomar decisiones más sustanciales para resolver las insuficiencias del sistema nacional.<sup>181</sup> Una de las más requeridas al comienzo de todo, decía relación con la ausencia de un marco legal que controlara las organizaciones sin fines de lucro que, por su misma naturaleza, son susceptibles de ser utilizadas como plataformas eficientes en el lavado de activos. Esto se intentó regular con la Ley 13.016, que establecía un marco normativo para las organizaciones de la sociedad civil que, a su vez, institucionalizaba la colaboración entre los grupos sin fines de lucro y el mismo Estado, excluyendo el financiamiento de estos por fuentes privadas, tanto nacionales como internacionales. Como se sabe, dejar abierto este flanco era poner al Estado en una posición vulnerable en la lucha antiterrorista.

En la línea de lo anterior, el GAFI tiene la particularidad de poner las pautas disciplinares no sólo para combatir los delitos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, sino también para neutralizar todas las amenazas que podrían atacar los sistemas financieros del país. Entre todas las recomendaciones hechas por el GAFI a los países

---

<sup>180</sup> Desde su creación, la ENCCLA tiene como objetivo fundamental “facilitar la articulación y sumar esfuerzos entre instituciones públicas y privadas que actúan directa o indirectamente en el enfrentamiento a la corrupción y al lavado de activos”. Cuenta más de 90 órganos de los tres poderes del Estado, como también asociaciones civiles. Con carácter eminentemente interinstitucional, se creó para “formular políticas públicas y soluciones en la lucha contra el lavado de activos y la corrupción”. El 2004 se creó el Departamento de Recuperación de Activos y Cooperación Jurídica Internacional, bajo el Decreto N° 4.991. Con esta nueva norma, el Órgano Central de cooperación internacional del gobierno brasileño pasó a administrar la ENCCLA. Por su parte, el Proyecto de Ley 703/2019, aprobado por el Senado Federal a comienzos del 2019, establece las sanciones impuestas por resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre las cuales destaca “la indisponibilidad de activos de personas naturales y jurídicas y de entidades, y la designación nacional de personas investigadas o acusadas de terrorismo, de su financiación o de actos con él relacionados”, siendo ésta la única alusión a este fenómeno de violencia (Recuperado de [www.gov.br](http://www.gov.br), acceso: enero del 2023).

<sup>181</sup> “Asociación de Especialistas Certificados en Delitos Financieros” (Recuperado de [www.delitosfinancieros.org](http://www.delitosfinancieros.org), acceso: marzo del 2019).

miembro, destaca una realizada el mismo año de la Ley (2016), que eliminaba la afirmación que las organizaciones sin fines de lucro “son particularmente vulnerables” a las tentativas terroristas, reemplazando la idea más ambigua al respecto: exhortaba a los Estados miembro a desarrollar políticas más centradas en el riesgo y a ser respetuosas de sus obligaciones internacionales en materias de Derechos Humanos. En el fondo, esta determinación es ambigua en la medida que solicitaba a los gobiernos a no prejuzgar a dichas instituciones, pero sí a investigarlas para ver si efectivamente estaban vinculadas al terrorismo. En algún sentido, todo esto es entendible, porque no es posible sostener que todas las organizaciones sin fines de lucro son empleadas como medios para financiar la violencia terrorista.

En estos años, el Estado brasilero no ha publicado ninguna lista con los organismos sin fines de lucro que podrían estar financiando al terrorismo global, dentro del territorio nacional. Claramente eso no significa que no existan asociaciones inventadas para mantener económicamente a estos grupos ni menos que los gobiernos no hayan hecho su trabajo, porque la omisión de información podría ser perfectamente por razones estratégicas. Sin embargo, no deja de llamar la atención que Brasil no tenga información al respecto. Que el Estado no haya publicado un subconjunto de negocios sin fines de lucro podría ser también porque no hay rubros específicos; todos, sin excepción, podrían servir para lavar los activos, aunque se sabe que unos más que otros son impulsados para cumplir esos objetivos (trata de personas, tráfico de armas, de drogas o de otros elementos ilícitos son más cercanos al trabajo terrorista). Este vacío no es menor considerando los efectos que se podrían generar al no tener estos datos.

Al interior de Brasil, la unidad encargada de supervisar el cumplimiento de todas las normas establecidas por el GAFI es el Consejo de Control de Actividades Financieras (COAF<sup>182</sup>), alojada en el Ministerio de Hacienda, y cuya misión es analizar todas las

---

<sup>182</sup> Bechara (2016: 174) sostuvo que el COAF es un organismo asesor para la regulación financiera, cuya actividad es de inteligencia. Está compuesto por funcionarios provenientes del Ministro de Estado de Hacienda, del Banco Central de Brasil, de la Comisión de Valores de Brasil, de la Superintendencia de Seguros Privados, de la Fiscalía General del Tesoro Nacional, de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, de la Agencia de Inteligencia de Brasil, del Ministerio de Asuntos Exteriores, del Ministerio de Justicia, del Departamento de Policía Federal, del Ministerio de Seguridad Social y de la Contraloría General de la Federación. Su director es designado por el Presidente de la República, previamente designado por el Ministro de Hacienda. El plenario del COAF es responsable, por una parte, de garantizar el cumplimiento de las leyes en materias de lavado de

actividades ilícitas sospechosas, aplicar sanciones administrativas e informar a las autoridades competentes a fin de que puedan realizar los procedimientos legales correspondientes. Sin embargo, en estos años, ni el Consejo ni otra institución ha identificado organizaciones sin fines de lucro que sean más vulnerables en el financiamiento del terrorismo, como lo establece las recomendaciones del GAFI (Martins De Rizo, 2013). Acerca de este punto pueden levantarse varias hipótesis, pero que el Estado brasileiro no tenga un panorama claro de las asociaciones que podrían eventualmente servir de trampolín para el financiamiento del terrorismo, evidencia que las indicaciones entregadas por el GAFI han sido certeras.

A todo lo anterior se añade otra dificultad. El Banco Central de Brasil tiene entre sus facultades la promoción y aplicación de todas las normas relativas al lavado de activo. Entre éstas destacan el resguardo de los datos de los clientes, especialmente los sospechosos de estar operando ilícitamente; el control interno de las actividades de todos los usuarios del sistema financiero federal; procesamiento y difusión de información sobre operaciones sospechosas; y por cierto un tema recurrente en estas materias: la formación de personal idóneo en el lavado de activos.<sup>183</sup> Sin embargo, es posible sostener que el Banco Central brasileiro no tiene reglas ni procedimientos para abordar a las organizaciones sin fines de lucro, conforme a la octava recomendación entregada por el GAFI. En efecto, este es un punto importante para demostrar que el Estado brasileiro no ha aplicado los dictámenes acordados sobre los riesgos que todo esto puede provocar a la economía y a la seguridad del país, a pesar de sus intenciones de atender el problema del financiamiento como tal.

Si bien la Estrategia Nacional de combate a la corrupción y al Lavado de Dinero ha desarrollado durante las últimas décadas importantes acciones para controlar cualquier avance del financiamiento terrorista al interior de Brasil, lo cierto es que aún falta por avanzar. El documento del año 2017, que esbozaba las acciones que esta Estrategia debía

---

activos, y, por otra, de coordinar mecanismos que faciliten la colaboración e intercambio de información que permiten acciones rápidas y eficientes en estos delitos. A su vez, la unidad de análisis del COAF es responsable inmediato de planificar, dirigir, coordinar y orientar actividades relacionadas con el macroproceso de inteligencia financiera.

<sup>183</sup> “Informe de Lavado de dinero”, *Banco Central do Brasil* (Recuperado de [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br), acceso: marzo del 2019).

seguir al año siguiente, quedaba establecido la creación de un Comité Estratégico de Evaluación Nacional de Riesgo, destinado no sólo a fortalecer las instituciones que prevendrían y combatirían el lavado de dinero y el terrorismo, sino también a coordinar a todas las organizaciones públicas responsables de esto en torno a un poder federal común.<sup>184</sup> En todo este proceso se puede apreciar que la declaración seguía omitiendo información relevante: no señalaba si este Comité iba o no a evaluar las organizaciones sin fines de lucro; tampoco determinaba si iba o no analizarlas para ver si alguna estaba en riesgo de ser empleada como fuente financiera del terrorismo; ni mucho menos precisaba si convocaría o no a dichos organismos a participar en sus sesiones. Todo esto reafirma que las recomendaciones y las notas interpretativas emitidas por el GAFI seguirían sin cumplirse de manera cabal en Brasil.

Ahora bien, ¿cuáles son las causas de estas debilidades? De acuerdo con el estudio realizado por Filho y Zanon (2018: 82-83), una variable importante en todo esto es la incapacidad logística y el déficit de personal especializado que tendrían las instituciones financieras en Brasil. Por ejemplo, el Informe de Gestión del 2016 señalaba que el COAF tenía solamente 48 funcionarios de planta, 3 empleados en formación, 5 subcontratados y 22 pasantes, todo esto para un país de más de doscientos millones de habitantes. La raíz de esta insuficiencia habrían sido las directrices de la nueva Ley 12.683, que ampliaba la lista de sectores económicos que debían ser analizados y vigilados por las autoridades brasileras, porque manifestaban algún grado de riesgo para la economía nacional, al tener posibles nexos con el terrorismo. De todos modos, este no es el único problema que enfrenta la inteligencia financiera de Brasil.

Distintos autores (Rodrigues, 2008; Filho y Zanon, 2018) han reflexionado sobre un problema muy similar al expuesto en el caso argentino: la estructura de la inteligencia financiera, destinada a controlar el lavado de activos dentro del territorio brasiler, no se ajusta a las necesidades del nuevo milenio, por cuanto su composición y forma de trabajo, basada en la colaboración interinstitucional, hace que la información recabada se reparta

---

<sup>184</sup> “Implementação do Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro” (Recuperado de [www.enccla.camara.leg.br](http://www.enccla.camara.leg.br), acceso: marzo del 2019).

entre varias unidades del *corpus* estatal. Esto, corroborado por uno de los entrevistados en el marco de este trabajo<sup>185</sup>, puede generar tres tipos de problemas que afectarían a toda investigación de inteligencia: en primer lugar, que la información deje de ser reservada, porque algún miembro las podría transmitir a personas incorrectas; en segundo lugar, la presencia de varios representantes ministeriales puede despertar sentimientos corporativistas que afecten al proceso; y en tercer lugar, la presencia de operadores políticos que pueden estar en contra del gobierno de turno y buscar las formas para arruinar sus avances en seguridad nacional. Estos puntos, no zanjados en Brasil, son obstáculos importantes en la lucha antiterrorista.

### iii) Ciberseguridad

Pero en el mundo globalizado, la seguridad nacional puede ser desestabilizada por agentes que, incluso, se encuentren operando de forma remota, desconocida, a través de canales digitales y computacionales que tengan la capacidad de generar efectos inconmensurables para las distintas naciones del mundo. En ese contexto, Brasil ha dado pasos sustanciales en el plano de la ciberseguridad, sobre todo desde el 2012 en adelante. A partir de ese año, el país se vio en la obligación de organizar una serie de actividades de connotación internacional, que obviamente elevaron los niveles de la ciberseguridad local. A las ya mencionadas anteriormente, se deben añadir a la lista la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable (Rio+20), la Copa de Confederaciones (2013) y la Jornada Mundial de la Juventud (2013).

Sin embargo, todavía quedan algunos puntos que deben ser fortalecidos, como por ejemplo especificar aún más el tipo de amenazas que le acechan y los mecanismos que está dispuesto a desplegar en caso de ser atacados. Como se ha mencionado antes, esa indefinición incide considerablemente en la lucha contra el terrorismo global. De acuerdo con Lobato (2018: 20), la ciberseguridad brasilera ha estado marcada por dos elementos centrales: por

---

<sup>185</sup> C.R.P.G. Entrevista realizada el 2 de julio del 2018. El funcionario, ex analista de inteligencia brasilero, pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre.

una parte, por la preocupación constante de ser atacados (supuesto que se ha materializado en la realidad<sup>186</sup>), y por otra, por el deseo de no quedar relegado respecto a las grandes potencias del mundo en estos asuntos. En ese sentido, desde el 2012 en adelante, el Estado brasilero ha dado muestras de sobra en materias de ciberseguridad; quizá eso explique por qué los grupos terroristas que amenazaron al país durante los eventos deportivos mencionados antes, no pudieron cometer sus delitos.

Los eventos masivos organizados en Brasil durante la última década estimularon distintos procesos de innovación y modernización de la Seguridad Nacional. Uno de los más importantes fue el rol jugado por el CDCiber en Río+20. Era la primera vez en la historia brasilera que la planificación militar contemplaba amenazas ciberespaciales que, en poco tiempo, tenían el poder de afectar, alterar o destruir no sólo las infraestructuras críticas del país, sino también los centros neurálgicos de la seguridad dispuestos para dichos eventos. Hasta ahora se han mencionado el mundial de fútbol y los Juegos Olímpicos, pero es necesario recordar también los esfuerzos institucionales que se hicieron para proteger al país durante la Copa de Confederaciones y la Jornada Mundial de la Juventud, ambas realizadas durante el 2013. Los tres grandes ejes de esa política antiterrorista eran la gestión de riesgos, la importancia de las decisiones rápidas e instrumentos de la inteligencia empresarial.<sup>187</sup> Si bien estas tres dimensiones eran fundamentales en todo este proceso, lo cierto es que aún eran poco precisas al momento de enfrentar cualquier ataque ciberterrorista, puesto que no había una estrategia específica que así lo determinara.

---

<sup>186</sup> El gobierno brasilero fue objeto de espionaje por parte de Estados Unidos según lo establecido por el medio norteamericano *The Intercept*, caso que después fue confirmado por la Casa Blanca, en abril del 2015. Pero estos no fueron los únicos casos; según Wikileaks. El Palacio do Planalto habría estado interceptado desde el año 2012. Según algunos medios brasileros, se habrían realizado interceptaciones telefónicas y vigilancia de correos electrónicos; en ese proceso se descubrieron denuncias de espionaje de la Presidencia de la y diversas empresas como Petrobras, coloso petrolero. El efecto no fue menor: el Senado Federal determinó la organización de una Comisión Parlamentaria de Investigación (IPC) de Espionaje (Senado Federal 2014).

<sup>187</sup> Los principales incidentes de ciberseguridad ocurridos en ese contexto eran estos según Camelo y Carneiro (2014): alteración de sitios web (desfiguración de sistemas, inyección de códigos); construcción de páginas falsas; inclusión remota de archivos en servidores web; sobreuso de servidores de correo electrónico; colocar o direccionar códigos maliciosos; denegación de servicios o indisponibilidad de dominios; uso no autorizado o acceso a sistemas o datos; ataques deliberados a computadoras o redes; incumplimiento de políticas de seguridad; uso indebido de los recursos de TI; copias no autorizadas de material con derechos de autor; uso excesivo o inadecuado de las redes sociales para difamar, calumniar, amenazar y hacer trampas.

Ahora bien, una característica que sobresale de la ciberseguridad brasilera, además de su relevancia estratégica<sup>188</sup>, es la ausencia de una institución que coordine, centralizadamente, las políticas de seguridad y defensa en el ámbito cibernético, porque si el Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR)<sup>189</sup> le reporta al Ejecutivo, el Centro de Defensa Cibernética (CDCiber)<sup>190</sup> lo hace al Ministro de Defensa y al Ejército brasileiro.<sup>191</sup> Es menester aclarar que tanto uno como otro responden al ordenamiento jurídico federal y están bajo las órdenes del gobierno federal. Sin embargo, la inexistencia de una figura centralizadora no garantiza que la información circule como cualquier otro sistema de inteligencia porque, al no existir una agencia que coordine las estrategias a seguir, se produce una tensión permanente entre los distintos organismos que velan por la ciberseguridad nacional, que no son pocos: el Consejo Nacional de Defensa, el GSI-PR, el CDCiber, pero también aparecen la ABIN y el Ministerio de Justicia.

Todo esto, enmarcado en la Estrategia de Ciberseguridad brasilera, tenía como principal objetivo mejorar la seguridad de las infraestructuras críticas del país, sobre todo las que pertenecían al Estado federal mismo. Para lograr tal propósito, era necesario aumentar los recursos públicos y desarrollar un plan de coordinación centralizada, tarea compleja si se consideran las dimensiones territoriales de Brasil. Sin embargo, esta política pública estaba

---

<sup>188</sup> En Brasil, cabe destacar, el sector cibernético es considerado como uno de los tres estratégicos de la Defensa Nacional, junto a los ejes nucleares y espaciales (Ministerio de Defensa, 2008). Sus características, un tanto débiles según Hosang (2011), serían las siguientes: i) el almacenamiento y el procesamiento de la información interior se realiza en otros países; ii) la infraestructura crítica, principal foco de atención de la ciberseguridad, está en manos de empresas multinacionales extranjeras, por tanto, se rigen también según las instituciones de los países de origen; iii) la cantidad de profesionales calificados en el área es insuficiente para cumplir con el demandas del país; iii) la mayoría de los profesionales se desenvuelve en el mundo académico o en el mercado, tributando poco al Estado mismo, gracias al escaso margen que existe en interacción.

<sup>189</sup> El GSI-PR apareció nuevamente por fuerza de Ley, el 29 de septiembre de 2016, luego que el año anterior fuera suprimido. Su tarea fundamental es asistir al presidente de la República en actividades de inteligencia de la información y ciberseguridad. Por su parte, el Departamento de Seguridad de Información y Comunicación es el encargado de coordinar las acciones de seguridad cibernética, lo que incluye la operación y manutención de un centro de tratamiento de incidentes en las redes de la Administración Pública Federal.

<sup>190</sup> El CDCiber fue fundado en el año 2010. Con los años, fue entrando en otras dimensiones estratégicas y operaciones de índole gubernamental. Y como depende del Ministerio de Defensa, queda a las disposiciones del GSI-PR. Entre sus labores destacan algunas cibernéticas en los ámbitos de la inteligencia, la ciencia y tecnología, pero también desarrolla tareas operacionales, doctrinales y formación de recursos humanos. Sin embargo, su ocupación principal es proteger y resguardar los sistemas de las fuerzas armadas y del gobierno de todos los posibles ataques cibernéticos posibles.

<sup>191</sup> Para cumplir su misión, el Ejército Brasileiro inauguró el Centro de Comunicaciones y Guerra Electrónica (CComGEx) en el año 2009, la Escuela de Guerra Electrónica, el Centro de Defensa Cibernética y la Escuela Nacional de Defensa Cibernética, junto a la Universidad Federal de Brasilia.

supeditada a la *Estrategia Nacional de Defensa*, aprobada el 2008. Su misión no era sino configurar un proyecto de defensa nacional que modernizara sus estructuras, acorde a los nuevos tiempos cibernéticos y tecnológicos. En ese sentido, el documento decretaba que el ciberespacio pasaba a tener un rol determinante en el desarrollo y autonomía nacional, por eso su resguardo quedaba en manos del Ejército Brasileiro. Con el tiempo, el CDCiber se transformó en el Comando de Defensa Cibernética de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Los dos grandes horizontes de la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil son el desarrollo y la defensa, por cuanto el primero no se concibe sin los aportes del segundo. Y como las amenazas actuales son también cibernéticas, los esfuerzos deben estar puestos ahí. El Estado, consciente de esa necesidad, decretó el año 2000 su política de seguridad de la información y datos en todas las instituciones de la administración pública. La idea, en ese entonces, era capacitar a los funcionarios en materias tecnológicas, específicamente en el uso de criptografía en la seguridad y Defensa Nacional.<sup>192</sup> Esas medidas cimentaron la *Política Cibernética de Defensa* del 2012, impulsada por el Ministerio de Defensa y cautelada por el Ejército. Esa condición, para Cruz Lobato (2017: 23), ha sido cuestionada por los especialistas, quienes la han interpretado como “excesivamente militarizada”. La autora, sin una posición clara al respecto, argumenta que los efectos de eso podían derivar en un “desequilibrio en la balanza de amenazas y respuestas”.

Respecto a lo anterior, es cierto que la Estrategia del 2008 daba énfasis a amenazas “poco probables”, como la guerra cibernética, y se despreocupaba de “cuestiones más urgentes”, como el cibercrimen (Cruz Lobato, 2017: 23). También era cierto que las divisiones entre la seguridad cibernética y la defensa cibernética podían causar ciertos desaciertos al momento de aplicarlas a la realidad, ya que la fragmentación y la falta de unión debilitaba las estructuras de seguridad, sobre todo cuando se trataba de coordinación profesional en la distribución de tareas y responsabilidades (nuevamente los “dilemas

---

<sup>192</sup> Brasil ha enviado a decenas de oficiales militares a formarse a Estados Unidos, Alemania, Israel, Inglaterra y Francia. También, ha tenido una activa participación en diversos seminarios internacionales, exponiendo temas de ciber seguridad. Por ejemplo, en junio del 2015, cuatro oficiales del Ejército, especialistas en la materia, participaron en el IDEFENSE realizado en Israel y en las conferencias Black Hat y DefCom en Estados Unidos (“Boletim do Exército” Números 23 y 31 (2015), recuperado de [www.sgex.eb.mil.br](http://www.sgex.eb.mil.br), acceso: marzo del 2019).

interagenciales”). Sin embargo, lo más complejo en materias antiterroristas, era que dicho documento hacía una sola mención a la amenaza terrorista, en toda su extensión, sin entregar una precisión sobre la relación que habría entre ese fenómeno y los sistemas cibernéticos. Luego de titular el ítem como “Contribuir para el aumento del nivel de la Seguridad Nacional”, una de sus Acciones Estratégicas indicaba:

Todas las instancias del Estado deberán contribuir para el aumento del nivel de Seguridad Nacional, con particular énfasis sobre: - el perfeccionamiento de procesos para la gestión de crisis; - la integración de todos los órganos del Sistema de Inteligencia Nacional (SISBIN); - la prevención de actos terroristas y de atentados masivos a los Derechos Humanos, así como la conducción de operaciones contraterrorismo, a cargo de los Ministerios de Defensa y de Justicia y del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República (GSI-PR) (END, 2008: 65).

Sin ir más lejos, el *Libro Verde de la Seguridad Cibernética en Brasil*, publicado en el año 2010, comenzaba planteando que el país requería con urgencia una reforma sustancial en este plano, por cuanto es una “función estratégica del Estado”, “esencial para mantener la infraestructura crítica del país”. Más adelante, refiriéndose a la sociedad de la información, resaltaba que los nuevos tiempos están marcados por la convergencia tecnológica, el aumento de los sistemas y las redes, el incremento del acceso al internet y a las tecnologías de información y comunicación, y por el aumento de las amenazas y vulnerabilidades de seguridad cibernética. Pero cuando le corresponde presentar las amenazas intencionales (no las naturales, como está precisado), el documento solo habla del terrorismo como una más, junto a otras como el sabotaje, el crimen y la guerra. Si bien el *Libro Verde* aseguraba que todos estos riesgos “adquieren una connotación y dimensión mucho mayor cuando se trata del uso del ciberespacio”, lo cierto es que el terrorismo no vuelve a ser mencionado a lo largo del escrito<sup>193</sup>, evidenciando el poco interés que existe respecto al tema.

Como se ha visto a lo largo de los últimos párrafos, la ciberseguridad y la ciberdefensa en Brasil corren por caminos absolutamente distintos. Para Cruz Lobato (2017: 23), esto podría hacer “bastante confusa la arquitectura institucional de la ciberseguridad en el país”, pero si se mira en perspectiva, podría ser el valor agregado que la institucionalidad brasilera

---

<sup>193</sup> “Libro Verde de la Seguridad Cibernética en Brasil”, *GSIPR/SE/DSIC* (Recuperado de [www.dsic.planalto.gov.br](http://www.dsic.planalto.gov.br), acceso: abril del 2019).

tiene para identificar, contener y neutralizar amenazas tan complejas como el terrorismo. El problema radicaría si no existiera una coordinación real entre ambas dimensiones, sobre todo si se piensa que la ciberseguridad, que está en manos de los órganos civiles del país, no logra dialogar ni converger con la ciberdefensa que, como se pudo apreciar, recae en las instituciones castrenses. Evidentemente que eso podría ser una ventaja comparativa respecto a otros casos, siempre y cuando ambos sectores, civiles y militares, sepan trabajar coordinadamente en torno al poder Ejecutivo, que es a fin de cuenta el articulador entre ambas esferas de poder. El efecto inmediato podría impedir ese objetivo que todas las administraciones políticas han tenido desde el 2005 en adelante: transformar al país en una potencia referente en materias de protección cibernética.

El protagonismo regional de Brasil en el plano cibernético lo ha llevado a firmar tratados de cooperación con distintos bloques sudamericanos, como la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano que compone junto a Argentina y Chile. Entre los objetivos fundamentales de estos acuerdos destacan el mejoramiento y fortalecimiento de la colaboración intrarregional en el ámbito cibernético, la capacitación de los profesionales en información y criptografía, y el intercambio de Equipos de respuestas de incidentes de Seguridad Informática. Cruz Lobato (2017: 26) aseguró que Brasil, con todo esto, buscaba “exportar para sus vecinos el aprendizaje con la actuación del CDCiber en la seguridad de los Juego Olímpicos de Rio de Janeiro y de la Copa del Mundo de Fútbol”. Por eso no es extraño que la Escuela de Defensa Suramericana (ESUDE) haya incrementado sus influencias en la región durante los últimos años, empleando este objetivo, y deseosa de marcar presencia entre los países que rodean a Brasil. De todos modos, el país tendría una serie de debilidades en el área de la ciberseguridad, sobre todo industrial.<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup> Según el Centro de Ciberseguridad Industrial, las debilidades de Brasil en este ámbito son los siguientes: carece de certificaciones de tecnología OT, procesos y profesionales; de Normativa específica en ciberseguridad industrial; de un catálogo de soluciones y servicios en ciberseguridad industrial; de CERTs específicos. Por su parte, las amenazas serían: aplicación de medidas de seguridad TI sin criterio; alto desarrollo de aplicaciones industriales sin requisitos de ciberseguridad; legislación lenta; escasez de profesionales de ciberseguridad locales en fabricantes industriales, y de herramientas de gestión de riesgos específicos de Ciberseguridad Industrial (Recuperado de [www.cci-es.org](http://www.cci-es.org), acceso: abril del 2019).

#### iv) Armas de destrucción masiva

En otra área que Brasil pretende ser potencia regional, es en las políticas de control de las armas de destrucción masiva. El país ha asumido compromisos importantes en esta área durante décadas. Ha sido parte del *Grupo de Proveedores Nucleares*, la *Convención sobre la prohibición de las Armas químicas*, la *Convención sobre las Armas biológicas*, como también todas las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Barreto, 2011: 35 y ss.). Y en el ámbito interno también ha dado señales de prontitud. Por ejemplo, los controles de exportación se rigen por la Ley 9.112, que tipifica el crimen de exportación ilícita de productos, con cuatro años de cárcel más una multa en dinero. Si bien esta ley contempla castigos que no se condicen con la peligrosidad que significan estas acciones, lo cierto es que sí generó un aporte sustancial en políticas internas, por cuanto derivó en la *Comisión Interministerial para el Control de Exportaciones de Bienes sensibles* (CIBES). Esa comisión la integraban los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Justicia, de Finanzas y de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, todos unidos en torno a la ABIN.

La Ley 9.112, basamento del control de este tipo de armas, regía todas las operaciones relacionadas con la “exportación de bienes y servicios sensibles”. En 1995, esos “bienes sensibles” eran definidos como “bienes de aplicación militar”, de “doble uso”, y “bienes de uso nuclear, químico y biológico”. Sin embargo, la medida provisional del 2001, que ajustaba esa definición, planteaba directamente que esos “productos sensibles” no eran sino “mercancías en el ámbito nuclear, químico y biológico”. La clave de esta norma es que, de ahí en adelante, tanto en su versión original como en sus modificaciones del 2001, hacen permanentes referencias a la noción de “doble uso”, dando a entender una cuestión lógica: “los materiales nucleares se consideran materiales que contienen elementos de interés para el desarrollo de la energía nuclear, así como las instalaciones y equipos utilizados para su desarrollo o para las numerosas aplicaciones pacíficas de la energía nuclear”. Esta salvedad también aplicaba a las dimensiones químicas y biológicas.

De esta ley, es menester poner sobre relieve la modificación de su artículo 4 que, desde sus orígenes, ha establecido visiblemente que la ejecución de la norma estará en manos de la Presidencia de la República, que velará por que la Comisión Interministerial cumpla con sus objetivos. Si en el principio era la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República el órgano que coordinaría su trabajo, a partir del 2001 esa labor la comenzaría a realizar el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Ese giro pretendía demostrar que los “productos sensibles” eran alicientes efectivos para alcanzar el progreso material de la ciencia nacional, sin embargo, omitía también que el “doble uso” significaba que esos productos tenían una connotación que podía afectar la seguridad del país; perfectamente, el material nuclear, biológico o químico podía recaer en los grupos terroristas que quedaban en ventaja ante el Estado, por tanto, la Ley no consideraba que, por su naturaleza, éste fuera un tema “estratégico”.

Ahora bien, si se analiza en profundidad, esa nomenclatura que alude a los “dobles usos” de los materiales nucleares, químicos o biológicos puede producir ambigüedades que podrían ser adversas en la lucha contraterrorista. Es cierto, hay un sinnúmero de bienes y servicios relacionados con esas materias primas que producen mucho bien para la sociedad, todas muy relacionadas a la ciencia y la tecnología; el peligro aparece cuando las manipulan las personas equivocadas, y eso, ni las leyes ni las normas locales lo establecen con exactitud. No es que todos los componentes antes señalados tengan “dobles usos”; solo tienen un uso. Si son empleados por las personas equivocadas, en este caso los terroristas, sería un “mal uso”, no un “uso”. Por tanto, decir que tienen “dobles usos” no sólo legitima, al menos en el lenguaje, una práctica que perfectamente podría generar mal, sino también hace que el discernimiento entre un fin y otro genere pérdidas de tiempo vitales en el combate contra el terrorismo.

El artículo 5 hace referencia a tópicos aparentemente relacionados con la lucha antiterrorista, pero más bien de forma indirecta. Luego de especificar los deberes de la Comisión, el documento precisa los puntos que dicho organismo debe tener en cuenta al momento de ejercer sus competencias: en primer lugar, los intereses de la política exterior de Brasil, su Defensa Nacional, sus plataformas tecnológicas y comercio exterior; en segundo

lugar, los tratados y compromisos internacionales adquiridos por el país durante los últimos años. Sin embargo, ni la Ley de 1995 ni su versión revisada del 2001, aluden al problema terrorista. ¿Qué sucede entonces con el acceso de los terroristas al material nuclear, químico o biológico? La norma no señala en ninguna de sus partes los mecanismos que debe aplicar el Estado para combatir este peligro. Es cierto, para exportar materia prima de ADM desde Brasil es fundamental cumplir con algunos requisitos<sup>195</sup>, pero si la Ley, que es la base de toda limitación, no señala en ninguno de sus puntos las sanciones que recibirían los terroristas en caso de portarlas dentro del territorio nacional, es un vacío que es necesario atender.

A diferencia de las instituciones argentinas, las brasileras sí relacionan inherentemente los sistemas de inteligencia con el control de armas de destrucción masivas. La Ley 9.883 de 1999 señalaba explícitamente en sus primeros puntos que la inteligencia nacional debe cumplir, mantener e impulsar “los tratados, convenios internacionales, acuerdos y ajustes” a los que el país se ha comprometido. El documento, cuyos aportes siguen vigentes, se refiere a todas convenciones firmadas por Brasil, pero en el plano de la no proliferación de estos componentes, la Agencia Brasileras de Inteligencia Nacional (ABIN) se aboca no sólo a las resoluciones CSONU, sino también al Régimen de control de Tecnologías de Misiles (1995), al Grupo de Suministradores Nucleares (1996), al Tratado de No Proliferación Nuclear (1997), entre otros. Este es un punto clave para comprender la estructura del antiterrorismo brasileras, pero como se verá a continuación, sigue siendo muy limitado para enfrentar a grupos que no escatiman costos ni recursos para llevar sus proyectos adelante.

La ABIN tiene como misión estudiar e inspeccionar las cargas internacionales que podrían generar algún tipo de riesgo. Lo único que hace este organismo es levantar información para luego construir bases de datos con los proveedores de materiales peligrosos, y ver si tienen algún vínculo con el mercado ilícito. Si bien esa es una tarea fundamental en la persecución de los grupos terroristas, lo cierto es que en ninguna ley ni decreto se

---

<sup>195</sup> Por ejemplo, se necesita licencia especial emitida por el MCTI, pero también fomento de la educación en el tema, condición que también se ve en el caso argentino. En Brasil, la formación de los ciudadanos está en manos del Programa Nacional Estado en el área y bienes sensibles (PRONABENS), alojado en el MCTI, y apoyado por la ABIN.

especifican las formas de cómo prevenir que estas asociaciones accedan a bienes como estos, tan sensibles para la seguridad nacional. Por ejemplo, un punto que podría potenciarse es la precisión de los componentes que portan las personas o grupos cuando son fiscalizadas. No tiene las mismas consecuencias para la sociedad un ataque atómico u otro bacteriológico - ante lo cual Brasil no está exento<sup>196</sup>- que uno perpetrado por minas antipersonales, que por cierto no tienen efectos menores. Las leyes y normas brasileras no establecen una lista con sus respectivas tipificaciones penales<sup>197</sup>, ni ámbitos o contextos en los cuales serían aplicadas.

Es posible sostener que las leyes, normas y documentos brasileros relativos a este tema no abordan algunos tópicos que son fundamentales en la lucha antiterrorista: i) en la institucionalidad local no se vislumbran aspectos propios de una “estrategia integral”, que facilite el combate contra estas armas de alta peligrosidad, basada, por ejemplo, en una contraproliferación, propia de los nuevos tiempos; esto quizá se deba a que el Estado brasilerero en verdad concibe estas materias primas como elementos de “doble uso”, por tanto, siempre le otorga una posibilidad positiva que es justa, pero también peligrosa; ii) al menos las leyes no reflejan un enfoque reactivo en estos temas, sino una estructura, al menos en parte, que podría estar más vinculada a la prevención; y como se ha sostenido antes, esto significa estar un paso más atrás en la lucha antiterrorista.

Una hipótesis que podría explicar todo esto, tiene relación con los énfasis que ha puesto Brasil en el control de las armas de destrucción masiva, y que en parte explica o fundamenta eso de los “dobles usos”: la estrategia de seguridad en estas materias está subordinada, a la ciencia y la tecnología; no las comprende en dimensiones distintas ni mucho menos antepone las razones de seguridad sobre las científicas o tecnológicas. Por ejemplo,

---

<sup>196</sup> Un tema importante en Brasil debido a sus condiciones geográficas y climáticas que no está mencionado en las leyes de seguridad es lo que se conoce como “bioterrorismo”. Esta variante no es menor dentro del país considerando las múltiples plantaciones y crianza de animales que tiene en todo su territorio, donde se cultivan plagas y enfermedades importantes, como el cacao monilia, el escarabajo asiático, el ácaro del arroz y rosey mealybug; eso en el plano vegetal; en el animal existen riesgos como la fiebre aftosa, la "vaca loca" y la "gripe aviar".

<sup>197</sup> Un ex funcionario de la ABIN señaló en el marco de esta investigación: “Brasil debe avanzar en la tipificación de estos delitos. Si los terroristas no saben qué tan caro les resultará envenenar o contaminar a la población, probablemente jamás tendrán miedo de lo que hacen y sus consecuencias”. Entrevista realizada el 21 de noviembre del 2018. El funcionario pidió reserva de sus datos.

el sector nuclear, que está bajo el control de la Armada Brasileira, fue concebido desde siempre como un problema de progreso y desarrollo y no como de seguridad. Por esa razón, la *Estrategia de Defensa Nacional* asume la responsabilidad primaria de proteger el conocimiento, las infraestructuras y el combustible nuclear de los atentados terroristas no porque estos puedan ser robados con el objeto de generar más caos o porque sus efectos pondrían en riesgo la salud de las personas, sino porque cualquier acción de esta índole pondría en riesgo el progreso nacional. Al menos eso trasluce sus objetivos:

i) Completar la nacionalización y desarrollo a escala del ciclo del combustible (incluida la gasificación y enriquecimiento) y tecnología de construcción de reactores para el uso exclusivo de Brasil; ii) acelerar el mapeo, prospección y explotación de depósitos de uranio; iii) mejorar el potencial para diseñar y construir plantas termoeléctricas nucleares con tecnologías y capacidades que terminan bajo dominación nacional, incluso si se desarrolla a través de asociaciones con Estados y empresas extranjeras; iv) utilizar la energía nuclear con criterio y someterla a los controles más estrictos de seguridad y protección del medio ambiente como un medio para estabilizar el matriz energética nacional, ajustando las variaciones en el suministro de energías renovables, especialmente energía de fuentes hidroeléctricas; v) y aumentar la capacidad de la energía nuclear en un amplio espectro de actividades.<sup>198</sup>

Ribeiro (2018: 64) sostiene que Brasil mantiene un “estricto control de seguridad en todas las etapas del ciclo nuclear” y posee la “capacidad de usarlo en un amplio espectro de conflictos”, sobre todo cuando se trata de amenazas infringidas por el “terrorismo nuclear”. Sin embargo, cuando se analizan documentos como esta Estrategia, ni esos objetivos ni otros postulados hacen referencia a los vínculos que podrían tener los terroristas con las ADM. De hecho, ninguno de esos propósitos alude a cuestiones de seguridad nacional; tienen más bien un enfoque científico. Todo esto demuestra que el sector estratégico nuclear debería ir acompañado de una reflexión en materias de seguridad, porque el país está pensando proyectar su desarrollo hacia el futuro, hipotecando ese desarrollo y ese futuro al no contemplar la amenaza terrorista como una amenaza real. La literatura especializada y las agencias de seguridad saben perfectamente que estos nichos son los predilectos de los terroristas; atacándolos, debilitan a los Estados, pero también dañan irreparablemente a las sociedades donde hacen sentir su fuerza.

---

<sup>198</sup> “Estratégia Nacional de Defesa”, *Ministério da Defesa* (Recuperado de [www.gov.br](http://www.gov.br), acceso: febrero 2023).

Durante su gobierno, el presidente Jair Bolsonaro no disimuló sus intenciones de endurecer las políticas antiterroristas del Brasil. De hecho, durante los últimos meses del 2019, ante las olas de desorden y violencia que enfrentaron Ecuador, Chile y Colombia, la máxima autoridad federal sostuvo en reiteradas ocasiones que el Estado tiene la obligación de poner todos los esfuerzos disponibles para impedir el surgimiento de grupos internos o externos que alteren la estabilidad nacional.<sup>199</sup> En el Congreso brasileiro descansan proyectos de ley que no sólo endurecen la normativa antiterrorista, sino también extienden las acciones que pueden ser consideradas como terroristas.<sup>200</sup> Las discusiones actuales incorporan actos como el incendio, el saqueo o la destrucción del transporte público o de toda propiedad pública o privada, que busquen presionar a las autoridades nacionales a realizar, omitir o tolerar acciones que pongan en peligro al país.

#### v) Conclusiones de las políticas antiterroristas brasileiras

En efecto, la realidad brasileira permite concluir que ciertamente el país ha logrado construir una política antiterrorista importante, con avances significativos que llevaron al Estado a proteger a sus ciudadanos y soberanía durante los eventos internacionales producidos durante la última década. Sin embargo, los puntos expuestos anteriormente evidencian que falta mucho camino por recorrer, para estar acorde a los nuevos tiempos. Hay áreas en las que todavía no se ha logrado progresar, o simplemente no tienen la precisión que amerita el terrorismo global islámico, que, por su complejidad, necesita ser abordado por un sistema de inteligencia centralizado y no del todo militarizado, que busque un equilibrio con la esfera civil, pensando que este flagelo no es un problema vinculado del todo a la Defensa Nacional; por instituciones que logren responder acabadamente al problema del lavado de activos, sin marginar áreas tan clave como las organizaciones sin fines de lucro; por una

---

<sup>199</sup> “Bolsonaro atribuye la crisis de Chile a la izquierda y al rechazo a EEUU”, *El País* (Recuperado de [www.elpais.cr](http://www.elpais.cr), acceso: diciembre del 2019).

<sup>200</sup> El 11 de noviembre del 2019, el presidente brasileiro afirmó públicamente que el país debe cambiar la ley antiterrorista por una que fuera más sólida (Recuperado de [www.oglobo.globo.com](http://www.oglobo.globo.com), acceso: noviembre del 2019).

ciberseguridad pública que prevenga, pero también disuada; y por políticas que persigan un control total de todas las materias primas que podrían producir armas de destrucción masiva, con un lenguaje más acotado, y sin matices que deriven en ambigüedad.

Brasil destaca en varios ámbitos. Además de sus características demográficas, geográficas, económicas, políticas y militares, ha sobresalido en los últimos años por organizar eficazmente diversas actividades deportivas, políticas e incluso religiosas de connotación internacional. El esfuerzo por asegurar al país de ataques internos o externos, la necesidad de ofrecer resguardo a los miles de visitantes y posicionar al país dentro de las potencias mundiales, han llevado al Estado Brasileño a configurar un sistema de políticas antiterroristas acorde a los nuevos tiempos; de hecho, si se comparan los casos analizados en esta investigación, es posible sostener que Brasil tiene ventajas bastante marcadas sobre Argentina y México. Sin embargo, tal como se demostró en este capítulo, el país debe seguir avanzando en algunos aspectos para mejorar sus condiciones, y de esta manera consolidar sus políticas públicas en materias de seguridad, con medidas antiterroristas acorde a los nuevos tiempos.

### c) Políticas antiterroristas en México

Durante las últimas dos décadas, México ha venido enfrentando una serie de problemas vinculados a la seguridad en todas sus expresiones. El principal problema ha sido el narcotráfico, que ha costado miles de vidas desde el año 2000 en adelante, pero tampoco es menor el impacto que han generado en la cultura y en la institucionalidad, la corrupción política, la trata de personas y el tráfico de armas, entre otras amenazas tildadas de “no-convencionales”. Es razonable, en ese contexto, que las preocupaciones del Estado mexicano hayan girado en torno a estas problemáticas sociales y no otras, ya que son éstas las que han afectado el normal funcionamiento del país en todos los ámbitos. Sin embargo, como la atención está puesta en los desafíos internos, es necesario analizar la política antiterrorista desde un punto de vista externo, teniendo en cuenta que sus cercanías con Estados Unidos

hacen de México un país vulnerable al terrorismo global, que ya ha dado señales concretas de querer agredirlo.<sup>201</sup>

Las políticas antiterroristas de México han estado supeditadas a la relación que este país ha mantenido con Estados Unidos desde los atentados del 11S. Es cierto que estos hechos marcaron un antes y un después en la historia del mundo entero, pero si hay un país que se vio altamente influenciado por lo ocurrido en Estados Unidos, ése fue México. Basta con recordar que una de las prioridades del presidente George W. Bush era precisamente resguardar el extenso límite que separaba a ambos países, porque pensaban que por ahí podían entrar terroristas provenientes de otras latitudes (Juffer, 2006). La primera medida de la Casa Blanca fue invitar a los gobiernos canadiense y mexicano a conformar el Ejército de las Américas, cuestión que dio paso a la inclusión de este último al Comando Norte. Velázquez y Schiavon (2008: 73) señalan que la respuesta de México derivó en un alineamiento total, que se tradujo en la detención de personas árabes que vivían en su territorio y la entrega de información de posibles a la amenaza fronteriza.

En materias antiterroristas, la tendencia fue similar, sobre todo en el ámbito migratorio. Las personas de origen mexicano que intentaban entrar a Estados Unidos estaban obligadas a someterse a rigurosas inspecciones por parte de las autoridades locales. Por su parte, México se comprometía a vigilar el lado sur del límite territorial, a fin de reducir el tránsito de personas indocumentadas. A comienzos del 2002, los presidentes Fox y Bush coincidieron en Monterrey para firmar el *Plan de Acción para la Cooperación sobre seguridad fronteriza*, el cual aspiraba a instalar una supuesta “frontera inteligente”, por medio de tres grandes ejes: la modernización de la infraestructura, la circulación irregular de personas y el tráfico de múltiples objetos, entre ellos, armas y estupefacientes. Tres años después, los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México firmaron la *Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte*, cuyos ejes más importantes eran, por una parte, el cierre de las fronteras a todas las amenazas no convencionales, y por otra, compartir el trabajo de las centrales de inteligencia de las tres naciones (Herrera-Lasso, 2015).

---

<sup>201</sup> Para entender la posición de México en la lucha antiterrorista, se sugiere el estudio de Velázquez y Schiavon (2008: 61 y ss.) (“Alerta por propaganda yihadista en México”, *El Universal* (26 de octubre del 2019), recuperado de [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), acceso: diciembre del 2019).

En materias fronterizas hubo avances sustanciales, a pesar de los cuestionamientos que emergían desde algunos sectores que no toleraban la presencia, tan invasiva, de instituciones estadounidenses en suelo mexicano. En donde no hubo progresos, sino más bien retrocesos, fue en la lucha contra las drogas. La violencia producida por los cárteles alertó rápidamente a la diplomacia norteamericana. Según el gobierno del presidente Bush, México no estaba abordando eficazmente el problema de los grandes cárteles que, en el norte del país, dominaban los mercados, las ciudades y las áreas limítrofes. Entre el 2004 y el 2005, cuando la tensión entre los narcotraficantes comenzó a descontrolarse, el fenómeno de las drogas engrosó la lista de amenazas que preocupaban a Estados Unidos respecto a México. Esto no es menor si se considera que, en esos años y sucesivos, las cantidades de muertes provocadas por estos grupos ha tenido un crecimiento sistemático hasta la actualidad.<sup>202</sup>

En los momentos más álgidos de la lucha contra las drogas, el 30 de julio del 2008, el Congreso estadounidense aprobó la puesta en marcha de la *Iniciativa Mérida*, plan de seguridad y cooperación que buscaba combatir el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo en México y otras naciones centroamericanas y caribeñas, de forma sistemática, mancomunada y coordinada. Su estructura se basaba en un sistema multi-institucional, ya que las amenazas que perseguía debían ser identificadas, analizadas y controladas a través de varios instrumentos y especialidades.<sup>203</sup> Sustentándose en este plan, a mediados de ese año, el gobierno del presidente Calderón había gastado más de siete mil millones de dólares en las medidas paliativas contra las drogas, cifra que significaba casi la mitad del fondo total.<sup>204</sup>

---

<sup>202</sup> Algunos datos que se complementan con los entregados en páginas anteriores, según la Secretaría de Seguridad y Protección ciudadana, los crímenes dolosos venían bajando entre el 2001 y el 2005, pero al año siguiente esas cifras comenzaron a crecer hasta el 2012, año en que bajaron hasta el 2014, para luego aumentar nuevamente, de forma considerable (Recuperado de [www.gob.mx/sspc](http://www.gob.mx/sspc), acceso diciembre del 2019).

<sup>203</sup> Instituciones de Estados Unidos: el Departamento de Estado, el Departamento de Justicia, el Consejo Nacional de Seguridad, el Pentágono, la CIA, el FBI y la DEA. Instituciones mexicanas: el Congreso de la Unión, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Armada, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

<sup>204</sup> El Congreso norteamericano había sancionado una ayuda total de 1.600 millones de dólares que debían gastarse en tres años. Solo el 2008, la Iniciativa destinó a México 400 millones de dólares en equipo, abastecimiento y entrenamiento militar y policial. Además, el acuerdo entregaba, en aquel momento, un total de 65 millones de dólares para los países centroamericanos. Al año siguiente se habían destinado solamente 214 millones, muy por debajo de lo inicialmente entregado.

Pero el proyecto no sólo inyectaba recursos en el combate contra las drogas y el crimen organizado; también implicaba una reforma profunda a la institucionalidad mexicana. El gobierno del presidente Calderón promovió una serie de transformaciones judiciales cuyo punto más notorio fue el establecimiento de un nuevo Código Penal, esta vez de alcance federal (Alvarado y Serrano, 2010). Los ejes más importantes de la nueva normativa, aplicable desde ese momento a los treinta y dos Estados, fueron las nuevas facultades que recibió la Procuraduría General de la República que, desde ese momento, quedaba en condiciones de espiar telefónicamente a las personas sospechosas de estar implicadas en algún tipo de ilícito, y desplegar allanamientos domiciliarios, ambas sin estar en posesión de una orden judicial. Evidentemente que esas medidas causaron resquemor en algunos sectores, sin embargo, es clave recordar que esta nueva normativa seguía los lineamientos del Acta Patriótica de Estados Unidos, que permitía éstas y otras medidas que permitieran el resguardo nacional (Smith y Hung, 2010).

Con el tiempo, Estados Unidos y México fueron revisando y extendiendo las disposiciones establecidas por la Iniciativa, a tal punto, que lograron consensuar cuatro áreas primordiales. Si se miran con atención, éstas permiten hipotetizar que la experiencia obtenida entre el 2008 y el 2011 fue positiva para ambas partes, pero algo faltaba: al parecer, la realidad exigía un rumbo mucho más preciso en estas materias. El primer objetivo era poner en jaque la capacidad operativa de los grupos dedicados al crimen organizado, por medio de un control acérrimo de las fuerzas militares y policiales de ambas partes de la frontera; el segundo giraba en torno a las capacidades institucionales de México para mantener el estado de derecho, pensando que las Fuerzas Armadas, al no estar preparadas para combatir el narcotráfico, habrían incurrido en una agresión a los derechos fundamentales de la población civil; el tercero decía relación con un tema más que abordado, que es la infraestructura fronteriza, a veces incapaz para resolver los desafíos del siglo XXI; finalmente, las partes buscaban apoyar materialmente a las comunidades locales para que salieran adelante con fortaleza y resiliencia, a fin de reducir el espectro de los mercados ilícitos (Seelke y Finklea, 2017).

## i) Inteligencia

En ese contexto de cooperación, alentado por la Iniciativa, surgía la necesidad de potenciar el aparato de inteligencia mexicana que, a diferencia de los sistemas argentino y brasilero, fue concebido, desde sus orígenes, como una herramienta abierta e inherentemente ligada a la Seguridad Nacional.<sup>205</sup> Sin ir más lejos, las reformas impulsadas por el presidente panista Vicente Fox en el 2005, buscaban precisamente explicitar las tareas de inteligencia para mantener resguardados los intereses nacionales. El paquete de normas por cierto revelaba las directrices que estaba adoptando el Estado mexicano, sin embargo, como se verá a continuación, éstas no sólo no precisaban los mecanismos, recursos y objetivos que perseguía en lo general, sino que también omitía las tareas que debía realizar la inteligencia nacional en materias antiterroristas, situación que marcaba un vacío enorme. De acuerdo con un ex funcionario del Centro Nacional de Inteligencia, “en los debates suscitados durante esa época, nunca se habló de terrorismo internacional”.<sup>206</sup>

Los orígenes de la inteligencia mexicana deben rastrearse en los tiempos posteriores a la revolución de 1910 (Aguayo, 2000; Swenson y Lemozy, 2003). Ya en esa época se apreciaban las condiciones que terminaron configurándola y consolidándola en el tiempo: por un lado, su enfoque interno, destinado a controlar las disidencias políticas; y por otro, su enfoque externo, preocupado por mantener informado a los gobiernos de turno sobre posibles intervenciones de Estados Unidos y sus aliados contrarrevolucionarios. Sin ir más lejos, el gobierno de Venustiano Carranza creó en 1918 la Sección Primera, dependiente de la Secretaría de Gobernación, que establecía deliberadamente que su principal objetivo era resguardar los intereses de la revolución. En 1929, esta unidad se transformó en el Departamento Confidencial, que también tenía un enfoque político y administrativo destinado a controlar a los opositores internos. Una década más tarde, esta institución pasó a

---

<sup>205</sup> Solo para aclarar, Arteaga (2012: 3-4) entrega dos ideas que permiten entender mejor la realidad mexicana. En primer lugar, en este país la Seguridad Nacional está enfocada en todos los riesgos que amenazan a la Nación y el Estado. En segundo lugar, y para lograr este objetivo, establece una serie de instrumentos de inteligencia y contrainteligencia a nivel federal, diferenciándose de la Seguridad Pública por cuanto ésta se orienta a resguardar a los ciudadanos y el orden público, a través de sanciones penales contra quienes violen la ley en todos los órdenes gubernamentales. Es cierto, la Seguridad Nacional y la pública dialogan abiertamente, pero es necesario comprender que son dos dimensiones distintas.

<sup>206</sup> Entrevista realizada el 13 de diciembre del 2019. El funcionario pidió reserva de sus datos.

llamarse Oficina de Información Política, casi con el mismo propósito anterior (Navarro, 2010).

En el marco de la segunda guerra mundial, la inteligencia mexicana dio un giro hacia las problemáticas externas. En 1942, se fundó el Departamento de Investigación Política y Social que, además de las preocupaciones internas, ahora debía atender las acciones y conductas de ciudadanos extranjeros asentados en el país (García, 2014; Lozano y Rodríguez, 2020). Una vez terminada la guerra, se fundó la Dirección Federal de Seguridad (1947), dependiente de la Secretaría de Gobernación. Sin todavía tener una estructura clara, este departamento estaba diseñado para vigilar, analizar e informar al Ministerio Público Federal de todos los asuntos que podían afectar al país en materias de seguridad. En 1967 se dio paso a la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, enfocada en la opinión pública en vez de las fuentes de información más fidedignas. Ésta era más bien su fachada, porque fue empleada durante dos décadas para espiar a la oposición política en vez de atender las verdaderas amenazas del país.

Con algunas reformas a su haber, la inteligencia mexicana se alojó en 1985 en la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional que, a finales de dicha década, pasó a llamarse Centro de Investigación y Seguridad Nacional (1989). Desde esta época en adelante, quedaba establecido que la inteligencia pasaba a ser uno de los troncales de la seguridad nacional, de forma más clara que en tiempos precederos, a pesar de los problemas que ha manifestado en el tiempo a causa del uso que los distintos gobiernos le han dado con fines partidistas, en contra de sus opositores políticos <sup>207</sup>; una muestra de estas dificultades es la diversidad de nombres que ha recibido en casi siete décadas, lo cual refleja su fragilidad institucional e identitaria.<sup>208</sup> Fue recién a finales del gobierno del presidente Fox y durante el sexenio siguiente que la inteligencia mexicana cobró un mayor protagonismo; ya sea por las

---

<sup>207</sup> Sin ir más lejos, en la campaña presidencial del 2017, en el ex candidato Ricardo Anaya acusó a sus contrincantes de emplear el CISEN para espiarle su vida privada. Véase [www.bbc.com](http://www.bbc.com) Se sugiere consultar la obra de Aguayo (1990), citada por Moloeznik (2019) y la investigación de Torres (2009).

<sup>208</sup> Esta mirada la han compartido diversos autores. Por ejemplo, Aguayo y Bagley (2002: 391) sostuvieron que, “después de cinco décadas durante las cuales el concepto de Seguridad Nacional [y por tanto el concepto de inteligencia] ha estado prácticamente ausente de la vida política mexicana, en los últimos años se ha hecho uso de este término de manera creciente”.

nuevas circunstancias, marcadas por el terrorismo global, por el aumento de la violencia por parte de los cárteles, por las presiones de Estados Unidos, o bien porque los hombres del Estado tomaron conciencia de que una seguridad nacional sin una inteligencia sólida era inviable enfrentar los desafíos de la realidad.

Las reformas del 2005 manifestaron el interés de los gobiernos panistas por mejorar la Seguridad Nacional mexicana; el sexenio de Fox quería legarle al de Calderón un sistema acorde a los nuevos tiempos. Sin embargo, a pesar de que se adoptaron medidas novedosas, lo cierto es que México, en ese proceso, no partía de cero. Durante décadas, el Estado había logrado construir y consolidar una seguridad nacional alineada a la institucionalidad política; no era un sistema perfecto, aunque daba señales de que lo era, por el grado de estabilidad que había alcanzado. Sin ir más lejos, hasta la misma Carta Fundamental contiene dos puntos que son primordiales en la agenda de la seguridad nacional: en primer lugar, determina que el presidente es el responsable de preservar la Seguridad Nacional, por medio de atribuciones importantes<sup>209</sup>; y, en segundo lugar, el Estado mexicano cuenta con todos los medios disponibles para proteger la soberanía, partiendo por las Fuerzas Armadas; este punto le dispensaba a las instituciones armadas un protagonismo absoluto.

Otras normas que sustentan y fortalecen la Seguridad Nacional mexicana son, por una parte, la Ley de Seguridad Nacional y, por otra, el Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012) (Juárez, 2016). Si la primera, efectiva desde el 2005, pretendía dotar al Estado de todas las herramientas posibles que permitieran mantenerlo íntegro y estable, establecer las amenazas a la integridad nacional con sus respectivos mecanismos de control y alinear a las instituciones públicas en el mismo orden de colaboración, la segunda buscaba materializar las pretensiones de la Ley en la realidad. Por eso el documento plantea que “promueve el desarrollo institucional permanente de los sistemas y proceso de la Seguridad Nacional”, como también cautela el ejercicio de las “estrategias y acciones de desarrollo que contribuyan a disminuir los riesgos a la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y las amenazas a la Seguridad Nacional”. Cabe destacar que, en toda su estructura, la Ley

---

<sup>209</sup> El documento establece que la máxima autoridad nacional tiene las facultades necesarias para limitar o suspender todos los derechos y todas las garantías en algunos Estados o en todo el país, si existieran motivos que pusieran en riesgo a la sociedad.

menciona solo dos veces la palabra terrorismo y su acepción terrorista, ambas ubicadas en el artículo 5 del documento<sup>210</sup>, mientras que el Programa lo hace en más de treinta oportunidades.

Hasta finales del 2018, el responsable de la inteligencia nacional mexicana era el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), unidad separada de la Secretaría de Gobernación en cuanto a materias técnicas, operativas y financieras, pero adscrita al Ministro de Gobernación.<sup>211</sup> Sus atribuciones eran variadas: i) realizar tareas de inteligencia nacional que posibiliten la preservación del Estado, la gobernabilidad y el Estado de derecho; ii) procesar la información recabada, “determinar su tendencia, valor y significado”, para formular conclusiones que resguarden la seguridad del país; iii) preparar estudios que alerten sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional; iv) coadyuvar al plan estratégico nacional y a la Agenda Nacional de Riesgos<sup>212</sup>; v) ofrecer medidas de “prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas”; vi) fomentar la cooperación interinstitucional en todos los niveles, federales, estatales, municipales o delegacionales, ante

---

<sup>210</sup> El mencionado artículo enumera todas las amenazas a la Seguridad Nacional: “I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano; III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación; VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático; VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia (parte reformada DOF 08-11-2019)”

<sup>211</sup> Moloeznik (2019) destaca otros elementos que es necesario poner sobre relieve: su naturaleza civil, su desconcentración de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente a su titular, responsable de la ejecución de la política interior del Estado mexicano.

<sup>212</sup> Se define como “un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos. Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de Seguridad Nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de Nación en el corto, mediano y largo plazo. La ANR es aprobada anualmente por la o el Titular del Ejecutivo Federal en el seno del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), siendo elaborada por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y presentada por el Secretario Técnico(a). Para su integración toma en consideración tanto el entorno nacional como el internacional, así como las aportaciones de las dependencias que integran el CSN, con base en los lineamientos establecidos por el CNI y lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa para la Seguridad Nacional”.

amenazas contra el Estado federal; vii) propiciar la cooperación internacional en el ámbito de la seguridad.<sup>213</sup>

Las atribuciones del Centro eran evidentemente genéricas; muy similares a las de otros sistemas de inteligencia. Sin embargo, había un punto que genera atención: no hacía ninguna alusión concreta al problema del terrorismo, al menos de forma directa. Sí ponía de relieve temas como la cooperación internacional, entendiendo que varias amenazas se gestan y operan fuera de los marcos fronterizos; también era evidente la cuestión “interagencial”, necesaria en toda guerra contra el terrorismo, pero nada concreto en lo que respecta a esta amenaza en particular. Una ambigüedad similar se logra apreciar en el Capítulo 3, que aborda el nombramiento del personal de inteligencia. No aspiraba a la selección de especialistas en terrorismo ni tampoco a personas con algún grado de conocimiento en esta o en otras amenazas particulares. Y sobre la reserva de sus funcionarios, la Ley no hacía otra mención a que estos “están obligados” a guardar la información y los temas a los que tengan accesos, no especificando hasta dónde, cuándo y con quién pueden compartir la información que tienen en su poder.

Es probable que la ausencia de temas asociados al terrorismo global dentro de la Ley se debía a la realidad a la que apunta enfrentar. El artículo 25, sobre la coordinación para la seguridad nacional, establecía que el Centro colaborará con el Ministerio Público de la federación, brindando “cooperación, apoyo técnico y tecnológico, e intercambio de información” relativo a la “delincuencia organizada” y no sobre otras amenazas. Esto permite demostrar que, efectivamente, los móviles principales de la Ley fueron las problemáticas locales generadas por los cárteles de la droga, y no otras asociaciones violentistas como los terroristas con pretensiones globales. Por eso la Ley era mesurada al plantear que todo

---

<sup>213</sup> Otras tareas son las siguientes: “viii) Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea; ix) Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo; x) Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno; xi) las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.”

operativo de inteligencia debe respetar “las formalidades legales, las garantías individuales y los Derechos Humanos” de los ciudadanos vinculados a estos procesos.

La Ley no era menos ambigua cuando se trata de la información recabada por los aparatos de inteligencia. Es cierto, el artículo 30 establecía que todos los datos obtenidos, procesados y diseminados deben ser trabajados con fines de seguridad (para evitar que la inteligencia sea utilizada con objetivos partidistas) y ejecutados por las instituciones autorizadas. El artículo siguiente señalaba al respecto que dichas instituciones “gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los Derechos Humanos”. El artículo 30 reducía las posibilidades de que la inteligencia fuera empleada para tareas inapropiadas; sin embargo, el artículo 31 se ajustaba a los propósitos antiterroristas al dispensar autonomía técnica y metodológica cuando se trata de obtener información, pero después se contradecía al plantear que ninguna garantía individual ni derecho humano debe ser afectado. El punto recae en que muchas veces esa información, en la lucha antiterrorista, debe ser conseguida por medios que efectivamente pueden vulnerar algún derecho fundamental, como la libre circulación o a la privacidad.

En líneas sucesivas, la Ley de inteligencia parecía brindar ciertas luces de modernidad, como por ejemplo, al señalar que el Gobierno Federal tiene las facultades necesarias para “hacer uso de los recursos que legalmente se encuentren a su alcance, incluyendo la información anónima”, en caso de amenaza inminente. Este artículo tenía dos atributos importantes: por una parte, facultaba al aparato político a emplear todos los medios disponibles para proteger a la nación de cualquier amenaza; pero por otra, señalaba que dichos medios debían estar ajustados a la Ley, cuestión que es fundamental en toda política pública que aspire a ser democrática. No obstante, la norma imponía un mandato cuestionable para los efectos antiterroristas: el Centro estaba obligado a elevar una autorización judicial para intervenir las comunicaciones privadas de los ciudadanos.<sup>214</sup> Medidas como ésta eran substanciales en distintos ámbitos, pero cuando se trata de la lucha contra el terrorismo

---

<sup>214</sup> La Ley especifica en su artículo 34: “Se entiende por intervención de comunicaciones la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro, que hace una instancia autorizada, de comunicaciones privadas de cualquier tipo y por cualquier medio, aparato o tecnología.”

pueden afectar los procesos, entrándolos, desacelerándolos o simplemente tardándolos de forma tal, que los únicos en beneficiarse sean los terroristas.<sup>215</sup> En el caso mexicano hay voces que así lo explican:

En países como México, apresados, hundidos, subyugados por la cultura de la corrupción institucional, la Seguridad Pública y la seguridad nacional deben ser manejadas por la menor cantidad de actores posibles. El contraterrorismo [sic] pierde vigor cuando es dominado por la burocracia que, además, da testimonio de su ineficacia.<sup>216</sup>

La Ley establecía a lo largo de toda la Sección V los pasos que se deberían dar en un estado de excepcionalidad. Según el Artículo 49 de la norma, estos son aquellos que dan “indicios de que pueda consumarse una amenaza a la Seguridad Nacional”. En la inminencia de ser atacados por grupos principalmente externos, la Ley mexicana sostiene que los jueces, por la urgencia que significa todo esto, quedan facultados para “autorizar de inmediato la medida que se requiera”. Esto parecía sumamente razonable y necesario, sin embargo, el Artículo no precisaba, en ninguna de sus partes, cuándo se entraría en estado de excepción, ni mucho menos cuáles son los riesgos que estimularían esa nueva condición. Esa omisión también afectaba a la segunda parte del artículo, por cuanto tampoco precisaba cuáles serían esas “medidas que se requieran”. Es evidente que el antiterrorismo necesitaba directrices claras que, esta Ley, no establecía en ninguno de sus puntos.

La entonces Ley de Inteligencia Nacional poseía otra característica que debía ser revisada y ajustada para enfrentar al terrorismo global islámico desde una posición más aventajada. El Artículo 37 establecía que la intervención de las comunicaciones tenía una condición reservada, pero todas las solicitudes debían ser registradas en un libro al que podían acceder todos los funcionarios judiciales implicados en la causa. Dichas solicitudes debían tener descripciones detalladas de los hechos que signifiquen algún tipo de amenaza para la Seguridad Nacional, omitiendo sí, datos que identifiquen personas, lugares o cuestiones que

---

<sup>215</sup> El artículo siguiente evidencia con más fuerza la lentitud que la Ley termina gravando: “La solicitud a que se refiere el artículo anterior sólo procederá cuando se esté en uno de los supuestos que se contemplan en el artículo 5 de la presente Ley. En ningún otro caso podrá autorizarse al Centro la intervención de comunicaciones privadas. El Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con su ley orgánica, determinará los juzgados que deban conocer de las solicitudes que en materia de Seguridad Nacional se presenten para intervenir comunicaciones privadas.” Los artículos 39 y 40 son más sintomáticos en este sentido.

<sup>216</sup> Entrevista realizada el 13 de diciembre del 2019. El funcionario pidió reserva de sus datos.

podían poner en riesgo la investigación en curso. Estos puntos parecían razonables, puesto que cumplían con las expectativas de toda norma que aspira a ser transparente. Sin embargo, si se mira con atención, esto podría generar grandes riesgos al trabajo de inteligencia; cuando varios personeros tienen acceso a la información, más aún en un país con altos niveles de corrupción, expone la investigación, aumenta las posibilidades de que fracase y de paso vulnera al Estado en sus labores de Seguridad Nacional.<sup>217</sup> En otras palabras, el bien común se ve gravemente afectado.

Esta Ley tenía un vacío que podría afectar la lucha no sólo contra los terroristas, sino también contra otros criminales. Su Artículo 41 establecía que las intervenciones estaban a cargo del Centro y que los jueces estaban facultados para solicitar informes periódicos sobre los contenidos de la investigación; el artículo siguiente regulaba las personas que estaban en condiciones de conocer dicha información “reservada”; el Artículo 45 conminaba al personal judicial a “mantener secreto del contenido de las solicitudes y resoluciones de autorización”. Hasta este punto parece todo normal. El problema se suscitaba en el Artículo 46, cuyos contenidos hacían referencia a un elemento que podría poner en riesgo la Seguridad Nacional: señalaba que las empresas que prestaran servicios de comunicación estaban “obligadas a conceder todas las facilidades y acatar las resoluciones” que se autorizan en el ámbito político, pero no se les imponía ninguna cláusula de reserva por la información que manejan, y que podrían poner a disposición de la justicia. Algo aportan los Artículos 47, 48, 50, 51 y 53; el punto es que son insuficientes para asegurarse que la información obtenida sea resguardada como corresponde.<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> Todo esto a pesar de los puntos sucesivos de la Ley que apuntan a todo lo contrario: “No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los datos de identificación omitidos en la solicitud serán presentados en un sobre cerrado, relacionado con la solicitud que acompaña, el cual será debidamente identificado y señalado por el juez mediante acuerdo reservado que recaiga a la solicitud. El expediente que se forma con este motivo se manejará en sigilo y se guardará en el secreto del juzgado”. El universo de personas que quedan al tanto de la información recabada por el Centro aumenta con los parlamentarios federales que entran en escena gracias a los artículos 56 -60.

<sup>218</sup> El artículo 47 establece que “toda información que se obtenga por medio de las actividades materia del presente Capítulo es parte de la información del Centro, por lo que su destino final será determinado por el Consejo. Las personas que participen en las diligencias de intervención de comunicaciones, excepto el personal instruido para ello por el Director General del Centro, se abstendrán de obtener o guardar original o copia de la información obtenida a través de tales medidas.”

Pero todo lo anterior cambió a finales del 2018, cuando el presidente López Obrador inició una serie de reformas a las estructuras de la inteligencia mexicana. Por entonces se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, instituyendo la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), el que sustituyó al legendario CISEN.<sup>219</sup> Moloeznik (2019) sostuvo que estas medidas “responden a un cambio de paradigma en seguridad”, que buscaba alcanzar la paz y bajar los índices de la violencia local con una política pública integrada y social (Chanona, 2019: 2). Por cierto que todo esto venía a renovar los enfoques de la seguridad, en un país tan afectado como México, pero en materias de Seguridad Internacional, el terrorismo, y su acepciones globales o radicales islámicas, seguían ausentes en la enorme extensión del informe anual elaborado por esta administración. Es razonable que ésta pretenda enfrentar la inseguridad desde una óptica social; lo complejo es que lo haga desatendiendo el terrorismo. Todo hace presagiar que los escasos avances realizados por las presidencias anteriores quedaron obsoletos en el escenario actual de México.<sup>220</sup>

Lo anterior se vincula con la confusión que Moloeznik (2019) logra identificar en estas reformas, que no diferenciaría la Seguridad Nacional de la Seguridad Pública.<sup>221</sup> Esto, para el autor, es un “asunto crítico”, dado que ambas aristas de la seguridad responden a “diferentes contenidos, alcances y fines”. Si bien el terrorismo global, en su acepción islámica, ha demostrado poner en riesgo ambas áreas de forma simultánea (al pulverizar los pilares fundamentales del Estado y la integridad de los mismos ciudadanos), lo cierto es que su aparición en escena amerita una clara distinción en estas materias, sobre todo cuando se

---

<sup>219</sup> El informe de Gobierno 2018-2019 señaló: “el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) fue adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) como un órgano administrativo desconcentrado que fungirá como un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, dar sustento a la unidad nacional, preservar la cohesión social y fortalecer las instituciones de gobierno.

<sup>220</sup> De todos modos, el mismo Moloeznik (2019) enumera una serie de prácticas que nunca hicieron despegar al CISEN hacia una condición de prestigio nacional e internacional: no logró superar la “recomendación” como único criterio de entrada de su personal; la ausencia constante de medios efectivos de control y rendición de cuentas (se podrá pensar que esto respondía a la naturaleza misma de la inteligencia, pero al parecer esa falta de transparencia correspondía al empleo de la información contra contrincantes políticos y no contra amenazas a la Seguridad Nacional); la carencia de una evaluación correcta de sus actuaciones y resultados; y la inexistencia de una “cultura de inteligencia” entre los ciudadanos del país.

<sup>221</sup> De hecho, el mismo Chanona (2019: 4) señaló que la SSPC se hacía también cargo de la Seguridad Nacional del país.

trata de poner en acción a las fuerzas policiales, militares o de seguridad. No generar las distinciones correspondientes podría derivar en confusiones que solo aventajarían a estos grupos, al no tener una contención inmediata por parte de los aparatos del Estado. En este caso, la nueva Ley Orgánica no lograría cumplir con los estándares necesarios de la lucha antiterrorista, no sólo porque el terrorismo global no figura en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024)<sup>222</sup> ni en el Plan Nacional de Paz y Seguridad (2019-2024)<sup>223</sup> como una amenaza concreta, sino también porque las prioridades del Estado en materias de inteligencia apuntan hacia otros flagelos que, no sin razón, le afectan de manera más inmediata.<sup>224</sup>

## ii) Lavado de activos

Otra de las áreas del antiterrorismo que no han logrado despegar en México son aquellas relacionadas con el lavado de dinero. En este caso, el problema no subyace en las políticas públicas, porque el país ha logrado levantar una serie de disposiciones jurídicas que persiguen este tipo de delito, sino que todo residiría en la realidad nacional, “fuertemente azotada por la delincuencia organizada y por la corrupción” (Garay, 2019: 109). A simple vista, en México se produce un fenómeno distinto al experimentado por Argentina y Brasil: el contexto de inseguridad, alimentado por la presencia de los grandes cárteles, ha alcanzado una complejidad tal, que ninguna política pública ha generado efectos positivos, derivando en un círculo interminable entre la corrupción, el tráfico y el lavado de dinero. Todo esto a pesar de los esfuerzos por sancionar una ley que apuntara a la médula misma del problema: la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, aprobada en octubre del 2012 y puesta en marcha a mediados del año siguiente.

---

<sup>222</sup> “Documentos presidenciales” (Recuperado de [www.lopezobrador.org.mx](http://www.lopezobrador.org.mx), acceso: diciembre del 2019).

<sup>223</sup> “Documentos presidenciales” (Recuperado de [www.lopezobrador.org.mx](http://www.lopezobrador.org.mx), acceso: diciembre del 2019).

<sup>224</sup> Los ocho objetivos del Plan son: i) terminar con la corrupción y reactivar la procuración de justicia; ii) garantizar el empleo, la educación, la salud y el bienestar; iii) promover el respeto y los DDHH; iv) regenerar la ética de la sociedad; v) reformular el combate contra las drogas; vi) construir la paz; vii) redignificar las cárceles; y viii) asegurar la Seguridad Pública, la Seguridad Nacional y la paz.

La también conocida “ley antilavado” tiene una particularidad que atañe directamente al problema de esta investigación: en sus más de veinte páginas, la norma no menciona ningún concepto, alusión o vinculación al terrorismo, ni nacional ni menos internacional/global. Como señalan sus fundamentos<sup>225</sup>, la Ley buscaba lo mismo que todas las leyes de este tipo, es decir, proteger al sistema financiero y a la economía nacional de todas las amenazas posibles, pero con la salvedad de que su enfoque estaría más centrado en aspectos delictivos que en problemas de seguridad asociados al terrorismo. Ni siquiera en las “actividades vulnerables”, contenidas en el Artículo 17 del texto original y de sus reformas posteriores, se precisa alusión sobre esto. Se entiende perfectamente que esta lista de “actividades vulnerables” considere juegos con apuesta, venta de boletos, tarjetas crediticias y otros negocios, pero no deja de llamar la atención que el nexo entre éstas y otras prácticas con el terrorismo no exista, al menos explícitamente, pensando que todas ellas pueden perfectamente financiar a los grupos terroristas.

Unos años antes de sancionada la Ley, el GAFI había señalado que México sólo cumplía con veinticuatro de los cuarenta compromisos establecidos. Esto, que ocurrió el 2008, dista considerablemente a lo informado por el Fondo Monetarios Internacional una década después. Según Garay (2019:125), esta organización, en enero del 2018, informaba que México había logrado levantar un sistema antilavado importante, pero debía mejorar en la confiscación de bienes cuya procedencia eran actividades ilegales, como el narcotráfico, la extorsión y la corrupción. En aquel informe se indicaba que México estaba cumpliendo con los estándares internacionales, sobre todo en materias de inteligencia financiera, a pesar de que la ley no se concentra en medidas antiterroristas propiamente tal. Es más, en el Capítulo VIII de la Ley, que tipifica los delitos que cometen los ciudadanos implicados en el lavado como tal, no se hace ninguna referencia a las personas que, por ejemplo, motivaran negocios o tráfico que vayan directamente a financiar al terrorismo, como las leyes

---

<sup>225</sup> El artículo 2 de la Ley sintetiza eficazmente su naturaleza misma: “El objeto de esta Ley es proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento.”

analizadas en capítulos anteriores. Esto situaba a la norma mexicana un paso más atrás, a pesar de los reconocimientos internacionales.<sup>226</sup>

El GAFI establecía claramente en el informe del 2018 que las autoridades mexicanas y el sector privado lograron comprender los riesgos del financiamiento del terrorismo, al que todos etiquetan de “medio-bajo” dentro del país, y que sus esfuerzos estaban puestos solo en las “operaciones sospechosas”, más asociadas a la criminalidad organizada que a otros delitos. Aludían a que México “tiene en vigor un marco institucional” claramente establecido para “investigar y perseguir penalmente” este tipo de delito, a través de un departamento que cumple con los estándares necesarios para perseguirlo. Sin embargo, la unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas, no cuenta con los protocolos, manuales o medidas que permitan una identificación, priorización y contención del financiamiento del terrorismo. El documento define con claridad: “parece que las investigaciones que realiza” esta unidad se basan en una “inteligencia recopilada por la UIF o la agencia de inteligencia civil”, porque “nunca avanzan al siguiente nivel, que es la iniciación de una investigación penal”.<sup>227</sup> Más adelante el informe es lapidario:

La consecuencia de lo precedente es que la UEITA tiene una capacidad disminuida para identificar potenciales casos de FT y conducir investigaciones de estos casos mediante el uso de las técnicas investigativas disponibles según la ley de procedimiento penal. Por último, según la ley mexicana, el FT no es uno de los delitos por los cuales se les puede imputar a las personas jurídicas responsabilidad penal.<sup>228</sup>

En el caso mexicano ocurre un fenómeno muy distinto al argentino y brasilero, que va a incidir directamente en sus políticas antiterroristas, y más particularmente en aquellas relativas al lavado de activos. La Evaluación Nacional de Riesgos analizó las amenazas y vulnerabilidades de México para ver si efectivamente el país podía ser usado para financiar el terrorismo. Tanto ese informe como el estudio del GAFI concluyeron que las posibilidades de que haya ataques terroristas dentro de las fronteras, o de que el país sirviera para recaudar

---

<sup>226</sup> El informe del GAFI (2018) afirma categóricamente: “México debe incluir el FT en la lista de delitos por los cuales las personas jurídicas pueden ser consideradas penalmente responsables”. Como ya se indicó, esta norma no hace alusiones claras a este delito, mientras que el Código Penal sí lo hace.

<sup>227</sup> “Financial Action Task Force” (Recuperado de [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org), acceso: noviembre del 2019).

<sup>228</sup> “Financial Action Task Force” (Recuperado de [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org), acceso: noviembre del 2019).

fondos para esos grupos, son verdaderamente bajas. Es cierto, México no ha sido víctima de grupos terroristas como los abordados en este trabajo, pero eso no significa que esté exento de ser atacado o bien penetrado por grupos que intenten destruirlo o entrar a suelo estadounidense. Como plantean los informes, las autoridades mexicanas consideran que este tipo de amenaza no son “inminentes” ni “significativas”<sup>229</sup>, evidenciando una vez más, la desatención que ha existido sobre esta amenaza.

En consecuencia, es posible sostener que, en materias de lavado de activos, y su relación con el terrorismo, México está una dimensión más abajo que los otros casos estudiados en esta investigación. Como se puede ver, el Artículo 139 del Código Penal Federal establece una serie de delitos que son endosados a las personas que los cometan, los promuevan o subvencionen. El problema subyace en que el financiamiento del terrorismo no está incluido en el corpus jurídico que corresponde, cuestión que es paradójica, porque se supone que ése es el aparato encargado de limitar, resguardar y perseguir, bajo un prisma absoluto de especialización, las acciones financieras que sustentan al terrorismo, tanto nacional como internacional. El Artículo 400 bis del Código establece su objetivo, pero a su vez, aparecen dos elementos que merecen relieve: por un lado, que dicha norma -bastante específica por lo demás- no alude al terrorismo como tal, y por otro, que la ley especializada en lavado de activos no tipifique un elemento tan importante en la lucha antiterrorista como lo es su financiamiento, gestión o promoción.

### iii) Ciberseguridad

Que el terrorismo no sea un tema relevante en México también incide en el área de la ciberseguridad, a pesar de las importantes agresiones recibidas durante los años 2018 y 2019.<sup>230</sup> Según la revista Forbes, solo el 2019, el país registró 9.5 ataques de malware por

---

<sup>229</sup> Todo esto a pesar de lo sostenido por el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018, que situaba al terrorismo como uno de los cinco riesgos del país.

<sup>230</sup> Investigaciones recientes demuestran que el terrorismo no figura entre las preocupaciones de la ciberseguridad mexicana. La Perspectiva de Ciberseguridad en México (2018: 8), producida mancomunadamente por McKinsey&Company y COMEXI, indica que “los tres principales ciberriesgos que enfrenta el sector público son el posible robo o alteración a la información que resguarda sobre los ciudadanos,

segundo.<sup>231</sup> Estas cifras, que son las más altas de la historia nacional, se contradicen a los esfuerzos realizados por el Estado mexicano que, durante noviembre del 2017, publicó la *Estrategia Nacional de Ciberseguridad*. En ese proceso participaron diversos actores provenientes del mundo político, académico, público, privado, entre otros. *Grosso modo*, la Estrategia se basó en tres principios fundamentales: el respeto a los Derechos Humanos, la gestión del riesgo -noción recurrente entre las normativas de ciberseguridad a nivel mundial- y la colaboración multidisciplinar en la protección, análisis y persecución de todas las amenazas cibernéticas que pueden desestabilizar al Estado y a la sociedad.<sup>232</sup>

La Estrategia, basada en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y entrelazada con el Programa Nacional para la Seguridad Pública (2014-2018) y el Programa para la Seguridad Nacional (2014-2018), parte de dos supuestos importantes: en primer lugar, que los riesgos asociados al uso de las tecnologías y el número de los ciberdelitos han aumentado considerablemente durante los últimos años, y que por tanto es necesario tomar medidas al respecto; en segundo lugar, la urgencia de generar “una cultura de la ciberseguridad”. Y para eso, la iniciativa proponía cinco objetivos estratégicos: i) la sociedad y los derechos, ii) la economía y la innovación, iii) las instituciones públicas, iv) la Seguridad Pública y v) la Seguridad Nacional. Su visión es bastante clara: “en 2030, México será una nación resiliente ante los riesgos y amenazas en el ciberespacio que aprovecha con responsabilidad el potencial de las TIC para el desarrollo sostenible en un entorno confiable para todos”.<sup>233</sup> Hasta acá, el documento parece demostrar que dirige sus esfuerzos hacia una ciberseguridad moderna, sin embargo, a lo largo de toda su extensión, no hace ninguna mención al terrorismo ni a su acepción ciberterrorismo. Al parecer, su foco está más orientado a otras áreas de la ciberseguridad.

En general, el proyecto cumple con todas las variantes de la ciberseguridad. Sus objetivos, ejes, fundamentos, justificaciones, entre otros elementos, plantean claramente cuál

---

afectaciones a la operación de servicios públicos y operaciones de entidades gubernamentales, y el potencial daño a la confianza en instituciones.” Consúltase [www.consejomexicano.org](http://www.consejomexicano.org)

<sup>231</sup> “Informes anuales”, *Forbes* (Recuperado de [www.forbes.com.mx](http://www.forbes.com.mx), acceso: diciembre del 2019).

<sup>232</sup> “Estrategia Nacional de Ciberseguridad” (Recuperado de [www.gob.mx](http://www.gob.mx), acceso: noviembre del 2019).

<sup>233</sup> “Estrategia Nacional de Ciberseguridad” (Recuperado de [www.gob.mx](http://www.gob.mx), acceso: noviembre del 2019).

es su naturaleza, su propósito, su labor. El problema radica, específicamente, en su nula referencia al terrorismo, incluso, a otros riesgos o amenazas a la Seguridad Nacional. La ausencia de una indicación determinada al respecto hace que todas sus directrices sean amplias, imprecisas y ambiguas. Solo a modo de ejemplo, el eje número 2, que habla acerca del desarrollo de capacidades, plantea la necesidad de contar con especialistas y profesionales en ciberseguridad. Esto puede ser sumamente necesario y funcional, pero el especialista en ciberterrorismo tiene -o al menos debería tener- una formación más específica que aquel funcionario que se dedica a analizar, detectar o perseguir a grupos que, por medio del terrorismo, busquen desestabilizar México. Los especialistas que estudian este tipo de riesgo saben que su *ethos*, concepción y metodología son diametralmente distintas a las que puedan tener otros grupos de hackers.

Pero de todos los puntos que se podrían observar o cuestionar de la Estrategia, el más afectado por no tener una definición clara de terrorismo o ciberterrorismo es el eje número 6, que aborda el tema de las infraestructuras críticas. Otros países de América Latina como Argentina y Brasil lograron delimitar y establecer en sus respectivos proyectos la importancia de contar con una política de ciberseguridad comprometida con esta área, sensible no sólo para la estabilidad política, económica y social de cada país, sino también para el bienestar de la población, beneficiaria directa del buen funcionamiento de cada una de las infraestructuras críticas distribuidas en el territorio. La estrategia mexicana propone “acciones encaminada a establecer las acciones y mecanismos necesarios para minimizar la probabilidad de riesgos (...) inherentes en el uso de las TIC” y “fortalecer la capacidad de resiliencia para mantener la estabilidad y continuidad de los servicios en caso de sufrir un incidente de ciberseguridad”.<sup>234</sup> Lo objetable radica en que la Estrategia no presenta los métodos de cómo reaccionaría a un ataque ciberterrorista, ni establece cuáles serían esas infraestructuras críticas ni la forma en cómo se les protegería.

En consecuencia, tal como lo plantean algunos autores (Monterrosa, 2016; Arreola, 2018), México no tendría las capacidades vitales para prevenir y contrarrestar ataques ciberterroristas. Esta investigación no está en condiciones de adscribir a dicha hipótesis,

---

<sup>234</sup> “Estrategia Nacional de Ciberseguridad” (Recuperado de [www.gob.mx](http://www.gob.mx), acceso: noviembre del 2019).

porque no es su objetivo concentrarse únicamente en la ciberseguridad; sin embargo, las fuentes revisadas en este proceso permiten conjeturar que efectivamente el país no da muestras concretas de presentar un plan o una política clara para, al menos prevenir, atentados ciberterroristas a sus infraestructuras críticas. Arreola (2018:9-10) propone otras observaciones que contribuyen a la incertidumbre generada por la inexistencia de ciertos lineamientos que brinden protección al Estado y a la sociedad. Que haya confusiones epistemológicas entre ciberseguridad, seguridad de la información o cuarta dimensión de operaciones de seguridad podría ser tema para otro estudio; de lo que sí se tiene certeza, es que México no tiene una política antiterrorista en esta área. Por eso, coincidiendo con Arreola (2018: 16), la debilidad de esta estrategia radica en que no cumple con el principio básico de toda política pública vinculada a esta área: “contar con un plan de acción que determine funciones, alcances, medios, formas y objetivos”.<sup>235</sup>

#### iv) Armas de destrucción masiva

Algo similar ocurre con las políticas sobre el control de armas de destrucción masiva. Durante la administración del presidente Peña Nieto se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), que ratificaba los compromisos que el país había suscrito en estas materias, como la Resolución 1.540 de Naciones Unidas, el Acuerdo de Wassenaar, el Grupo de Suministradores Nucleares y el Grupo de Australia. Adicionalmente reconocía que la proliferación, adquisición y uso de estas armas constituye una amenaza para paz y la Seguridad Internacional, sobre todo si las manipulan grupos no estatales con pretensiones terroristas. Con el tiempo, estos acuerdos y nociones motivaron la instauración de organismos como el Comité Nacional de Control de las Exportaciones y por cierto el Comité Especializado de Alto Nivel sobre desarme, terrorismo y seguridad internacional, también conocido por sus siglas CANDESTI.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> De acuerdo con Nava (2017: 156), todo esto tiene un impacto legal significativo. Refiriéndose a la ausencia de normativas ciberterroristas, señala: “el caos en la legislación y las soluciones legislativas sin reflexión sólo han permitido crear un espacio de impunidad en el medio”.

<sup>236</sup> El CANDESTI era el encargado de reforzar y coordinar el trabajo antiterrorista interinstitucional en el plano político, estratégico, táctico y jurídico. Además, asesoró a los legisladores mexicanos para que el Código Penal

La historia reciente indica que México ha puesto todos los esfuerzos posibles en articular una política pública integral en la lucha contra la adquisición, manejo y empleo de estas armas; al menos eso evidencian las leyes, acuerdos y medidas que durante la última década han impulsado y pactado los distintos gobiernos federales.<sup>237</sup> Una muestra patente es la normativa nacional, que condena duramente a quienes manipulen, trafiquen o financien materiales de forma ilegal. El documento oficial, pensado a largo plazo, lo señalaba: “México está decidido a seguir trabajando en el fortalecimiento de sus capacidades en términos de seguridad doméstica nuclear, biológica y química”, a través de una férrea “protección fronteriza, controles de licencias de exportación y de comercio, la aplicación de sanciones y embargos, el tráfico de mercancías ilícitas, la prevención de lavado de dinero y la financiación de la proliferación”.<sup>238</sup>

Otra batería de mandatos establecidos por el Plan Nacional de Acción (2014-2017), que apuntaba a tres grandes objetivos, eran los siguientes: i) promover una “armonización legislativa”, que tipificara los delitos asociados a la proliferación de estas armas en las distintas normas de la República<sup>239</sup>; ii) desarrollar una dimensión operativa<sup>240</sup>; y iii)

---

Federal lograra introducir armoniosamente información relativa a los delitos relacionados con este tipo de armas, cuestión que se logró el año 2013.

<sup>237</sup> Además de las ya señaladas, cabe destacar el Plan Integral de Capacitación para el periodo 2012-2013, presentado directamente a Naciones Unidas, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), la Agencia Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme (UNODA).

<sup>238</sup> “Plan de Acción Nacional 2014 – 2017”, *Organización de Naciones Unidas* (Recuperado de [www.un.org](http://www.un.org), acceso: noviembre del 2019).

<sup>239</sup> Estas serían: a) una Ley de Comercio Estratégico; b) una Ley sobre congelación de activos para la financiación de armas de destrucción masiva; c) una Reforma de la Ley Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución para incluir el régimen de sanciones referente a armas nucleares; d) una Reforma al Código Penal Federal y a la Ley de Armas de Fuego por delitos relacionados con la proliferación de armas de destrucción masiva; e) una Reforma a la Ley General de Salud para regular el régimen relacionado a materiales biológicos y el régimen coercitivo; f) una Reforma a la Ley Federal para el Control de Sustancias químicas para adoptar su sistema coercitivo.

<sup>240</sup> Algunas de las más importantes son: a) Publicación de listas nacionales de control; b) Sistema de gestión de riesgos relacionado con el control de los materiales relacionados y de uso dual; c) Mecanismos de cooperación entre las autoridades encargadas de la expedición de licencias y las encargadas de los controles fronterizos, para dar respuestas a los riesgos relacionados con la exportación, reexportación, el tránsito, el transbordo previstas o para mantener un monitoreo de las transacciones comerciales; d) Control para los usuarios finales de artículos que no requieren algún tipo de licencia, pero que todavía pueden contribuir de manera significativa a la creación de armas nucleares, químicas y biológicas; e) Control de los sistemas de entrega, basados en sospechas sobre los usuarios finales o el uso final previsto de tales bienes, servicios o tecnologías; f) Medidas para la inclusión de la tecnología dentro de las listas de artículos controlados; la consideración de las transferencias intangibles de tecnología en los sistemas de control y el establecimiento de controles sobre el flujo de información a la que los extranjeros puedan acceder dentro de las fronteras del

desarrollar múltiples capacidades institucionales<sup>241</sup>. Como se puede apreciar en el detalle, de todas las medidas estipuladas en dicho plan, solo dos tienen una clara referencia al terrorismo. La primera dice relación con capacitar a las instituciones responsables en la prevención y detección de este tipo de armas que podrían ser empleadas en actos terroristas; la segunda, con la formación y entrenamiento policial en caso de que grupos terroristas tengan en su poder materiales de destrucción masiva o bien hayan perpetrado actos con los mismo.

Algunos especialistas sostienen que el gobierno del presidente Peña Nieto, en el marco de sus reformas estatales, implementó un sistema de política exterior que pretendía posicionar a México en los primeros puestos a nivel mundial en el desarme y control de armas de destrucción masiva (Anguiano, 2010; Chávez, 2017). En esa hipótesis los autores acertaron.<sup>242</sup> Sin embargo, más allá de todas estas pretensiones -sumamente legítimas y veraces-, el Estado mexicano no ha logrado levantar un proyecto que regule específicamente el acceso, manipulación y utilización de armas de destrucción masiva. Ni la Agenda Nacional de Riesgos ni el Programa para la Seguridad Nacional (2014-2018) exhiben los lineamientos que emplearían las autoridades y las instituciones mexicanas en caso de que grupos terroristas accedan o manipulen estas armas dentro del territorio. Al no contar con un plan claramente delineado –al menos de acceso público-, México queda en desventaja ante estas amenazas.

---

Estado; g) Cooperación entre las autoridades fronterizas para el control de las transferencias internacionales de materiales relacionados con armas nucleares, químicas y biológicas; g) Centro de Excelencia para la no proliferación de ADM – QBRN.

<sup>241</sup> Entre las medidas más importantes figuran: a) Programas de educación para las industrias y sector empresarial, universidades y centros de investigación y desarrollo sobre sus responsabilidades y sanciones por violaciones; b) Cooperación regional y subregional; c) Intercambio efectivo y eficiente de las mejores prácticas referentes con otros países; d) Protocolos de seguridad fronteriza para la detección y la prevención del tráfico ilícito de ADM; e) Formación y entrenamiento en técnicas de análisis de riesgos para el control de las exportaciones de productos de uso doble y en las últimas técnicas de evasión a los controles de exportación; f) Capacitación interinstitucional para la prevención y detección de casos de proliferación de ADM vinculados a actos terroristas; g) Formación y entrenamiento en técnicas de investigación policial y en persecución penal en los casos de proliferación de armas de destrucción masiva vinculados con actos terroristas; h) Asistencia técnica y capacitación para el desarrollo e implementación de un Plan de Respuesta Nacional ante Emergencias ante amenazas por el uso de ADM; i) Capacitación para la implementación de la respuesta por parte de los hospitales en casos de emergencias relacionadas con ADM; j) Formación y capacitación para el desarrollo de técnicas operativas en el transporte de materiales de uso dual; k) Formación y capacitación para el análisis y la investigación forense en los casos relacionados con estos delitos.

<sup>242</sup> Una declaración de la Secretaría de Relaciones Exteriores postuló: “Para México, la paz y la seguridad internacionales no sólo dependen de la eliminación de las armas de destrucción masiva sino también de las restricciones y prohibiciones a las armas convencionales de efecto indiscriminado y al uso responsable del armamento convencional y de la reducción de las transferencias ilícitas de éste” (“Mirada Legislativa”, *Senado de la República* (Recuperado de [www.embamex.sre.gob.mx](http://www.embamex.sre.gob.mx), acceso: febrero del 2019).

Un experto de la inteligencia mexicana, estudioso en materias de armas de destrucción masiva, indicaba:

Si se mira con atención el panorama regional, las retóricas y narrativas políticas asociadas a los temas de seguridad, no tienen presente ningún atisbo de lo problemático que pueden resultar las armas de destrucción masiva. Es como si no existieran. Pero eso es normal en todo caso. Nuestros países nunca han producido ni han puesto en riesgo el bienestar mundial, simplemente porque no tienen acceso a estas armas. Es lógico. (...) A México podrían entrar no por la frontera norte, sino más bien por los costados y por el sur, y no para atacarnos a nosotros, sino a Estados Unidos.<sup>243</sup>

#### v) Conclusiones de las políticas antiterroristas de México

Las políticas antiterroristas en México están determinadas por dos circunstancias inherentes: en primer lugar, el país ha estado abocado al combate contra la violencia organizada y al control de la corrupción política, dos fenómenos cercanos al terrorismo, pero diferentes en esencia; entonces, como los esfuerzos del Estado giran en torno a esos dos problemas, es razonable que encause sus esfuerzos políticos y económicos hacia ellos y no hacia un enemigo desconocido que, hasta el momento, no se ha manifestado en el territorio nacional; en otras palabras, las prioridades de los últimos gobiernos han estado destinadas a repeler a los cárteles de la droga y no a otros enemigos. Y, en segundo lugar, la negación de las autoridades nacionales de que el terrorismo internacional/global es una amenaza real al país, también ha incidido directamente en estos procesos; las intervenciones y los documentos que aseguran eso han creado una realidad que ciertamente ha impactado en las políticas públicas, por eso México no tiene políticas públicas antiterroristas acordes a los tiempos que han corrido.

---

<sup>243</sup> Entrevista realizada el 13 de diciembre del 2019. El funcionario pidió reserva de sus datos.

#### d) Conclusiones del capítulo

De las políticas antiterroristas analizadas en este capítulo, se desprenden dos ideas que merecen atención. La primera dice relación con que cada una de estas políticas públicas, diseñadas por los distintos Estados para reducir los riesgos de ataques terroristas, y de esta manera cautelar el bien común, contienen vacíos conceptuales y normativos que afectan su diseño y su potencial ejecución; eso quiere decir que, al no precisar cuál es la definición de terrorismo que las sustenta, ni menos de qué forma buscan contenerlo en caso de que se manifieste, el bien común queda completamente vulnerable, incumpliendo de esta manera la función básica de toda política pública. Y en segundo lugar, en la línea de lo anterior, en el caso de las políticas públicas en estas materias, existe una mirada superficial sobre el terrorismo. Que en ellas se haga poca o nula mención al terrorismo no sólo es una señal del desinterés que existe sobre este fenómeno, sino también del desconocimiento de las relaciones que éste podría cultivar con el lavado de activos o bien con el uso de armas de destrucción masiva. Soslayar estas conexiones pone en desventaja a los Estados nacionales ante la amenaza terrorista.

Durante el 2018, el GAFI publicó un informe para el caso mexicano, cuyo contenido se podría aplicar perfectamente a los casos argentino y brasilero, evidenciado de esta manera que el problema, en estas materias, es transversal en la región: las autoridades mexicanas “reflejaron una buena comprensión de las áreas de riesgo potencial de Financiamiento del Terrorismo” en su país. Sin embargo, proseguía el texto, “México no tiene políticas claras para identificar o designar organizaciones terroristas”, condición que termina incidiendo directamente en la articulación de políticas que identifiquen, acechen y neutralicen a estas organizaciones. Más adelante, declaraba que “las autoridades competentes no fueron claras con respecto a si algunos grupos que operan en la región o en las zonas de conflicto son considerados organizaciones terroristas en México”, aludiendo claramente a la posibilidad de que dentro del territorio operen este tipo de asociaciones, o bien, que se piense que las bandas criminales sean consideradas terroristas. Ignorar la presencia terrorista y la ausencia

de políticas públicas acordes a esta problemática, “podría afectar los esfuerzos y distraer la atención de las autoridades competentes para desbaratar el Financiamiento del terrorismo”.<sup>244</sup>

---

<sup>244</sup> “Documentos”, *Financial Action Task Force* (Recuperado de [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org), acceso: noviembre del 2019).

## CAPÍTULO V

### FUERZAS CONTRATERRORISTAS EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO

Después de haber analizado las leyes y las políticas antiterroristas, corresponde conocer el trabajo que realizan las fuerzas contraterroristas de Argentina, Brasil y México, ahondando no sólo en sus objetivos y estructuras organizacionales, sino también en el entrenamiento y la formación que reciben sus elementos para enfrentar amenazas terroristas con pretensiones globales. En este capítulo se entenderá por “fuerzas contraterroristas” todas aquellas que disponen los Estados nacionales para actuar en contextos de violencia terrorista, específicamente las fuerzas policiales y armadas preparadas para estos efectos. Se excluye de este análisis la inteligencia, abordada en el capítulo anterior, por cuanto se le considera un medio más preventivo que reactivo, de acuerdo con las definiciones entregadas al comienzo de esta investigación. Si bien cobran relevancia cuando el terrorismo aparece en acción, con despliegues técnicos, tácticos y estratégicos, lo cierto es que su presencia también puede ser empleada en labores de protección, disuasión y resguardo.

En la línea de lo anterior, el supuesto que motiva a este capítulo es que las fuerzas contraterroristas juegan un papel decisivo en estos procesos, puesto que son las encargadas directas de que las leyes y las políticas públicas en estas materias se cumplan en la realidad; de hecho, se puede sostener que encarnan el corpus jurídico y político, haciéndose visibles ante la ciudadanía; son las encargadas de evitar que los terroristas que provienen desde otras latitudes, penetren el territorio nacional; junto con las inteligencias, de que estos planifiquen acciones que puedan afectar el bien común; y finalmente, de impedir que la ola de violencia que podría generar un atentado, se propague *ex-post*. Este protagonismo que tienen en la lucha contra el terrorismo explica por qué es tan importante que las leyes y normas que las regulan establezcan los parámetros mínimos de acción; no sólo estableciendo con claridad a qué se refieren cuando hablan de terrorismo, sino también precisando cuáles son las atribuciones o responsabilidades de estos aparatos. Si ambos elementos no concuerdan, es decir, si no se establece qué es el terrorismo y cuáles son las funciones de los cuerpos

policiales, militares o de seguridad, el escenario se pone muy adverso para el Estado y la población.

a) El contraterrorismo argentino

La seguridad y la defensa argentina están claramente definidas, diferenciadas y delimitadas en las leyes de la Defensa Nacional, número 23.554, y de la Seguridad Interior, número 24.059. Tanto una como la otra sustentarían esa distancia; la primera afirmando que la seguridad nacional es la “acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieren el empleo de las Fuerzas Armadas”, disuasiva y efectivamente para repeler ataques externos, y dejando fuera a estas últimas de los asuntos de Seguridad Pública; y la segunda destinando a la Policía Federal, a las policías provinciales, a la Gendarmería Nacional, a la Prefectura Naval y a la Policía de Seguridad Aeroportuaria a resolver delitos complejos, transnacionales, de corte federal, como el crimen organizado y el terrorismo. El empleo de las Fuerzas Armadas en estos últimos escenarios tendría un carácter subsidiario, acotado, “excepcional”, y sería efectivo siempre y cuando las Fuerzas de Seguridad, que tienen esa intrínseca misión, se vean sobrepasadas; recién volverían a sus cuarteles una vez controlada la situación y previa aprobación del poder legislativo (Bartolomé, 2009: 11-12).

Respecto al punto anterior, Bartolomé (2009:12) señala que el término “agresión de origen externo”, contenido en la Ley 23.554, se refiere a agresiones “convencionales”, es decir, efectuadas por Fuerzas Armadas de otros países (aunque no lo plantea de forma explícita, al menos su versión inicial). El autor agrega que esta condición eliminaba la posibilidad de que los cuerpos militares entraran en acción cuando Argentina recibiera un ataque terrorista, “aun cuando la organización responsable sea foránea y esté debidamente acreditada la existencia de un Estado que lo patrocina”. Bartolomé tiene razón al plantear que esa norma legal, vigente desde 1988, excluiría a las Fuerzas Armadas de la lucha contra el terrorismo, que debería ser combatido por las Fuerzas de Seguridad y policiales (de todos modos, la Ley no menciona el concepto terrorista a lo largo de toda su estructura); y para

fortalecer su argumento, recurrió al caso de los atentados de los noventa, que fueron perpetrados por agentes externos, y que por motivos legales fueron enfrentados por las instituciones policiales.

En esta misma línea, de acuerdo con Sampó (2019), el Decreto 683 del año 2018, que venía a reemplazar el Decreto 727/2006, implicaba entonces un proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, producto de su adecuación a las nuevas agendas de seguridad, y como consecuencia de una jerarquización de amenazas no convencionales que rápidamente iban en ascenso. Este proceso abría por entonces un abanico de posibilidades para que las Fuerzas Armadas fueran utilizadas en misiones no tradicionales, aunque sin especificar en qué ámbitos. El nuevo Decreto hacía referencia a modificaciones en el andamiaje normativo sobre el rol de estas fuerzas, asociadas a la nueva Directiva de Defensa Política de Defensa Nacional (DPDN), presentada por el entonces gobierno del presidente Mauricio Macri. Con todo esto se derogaba el decreto que establecía que las amenazas externas solo eran de origen estatal, planteando que los instrumentos de la Defensa Nacional podían ser empleados de forma efectiva o disuasiva para repeler agresiones externas, estatales, no estatales, de Fuerzas Armadas u otras amenazas armadas.<sup>245</sup> Cabe destacar que todo esto, con el gobierno del presidente Alberto Fernández, volvió a foja cero.

Esto último despierta algunas interrogantes: si hoy los acuerdos internacionales suscritos por Argentina avalan la posibilidad de que en los últimos años se ha estado viviendo una “guerra contra el terrorismo”, ¿por qué acaso las Fuerzas Armadas no estarían en condiciones de repeler a un enemigo externo, que tendría sus orígenes fuera del territorio nacional, tal como lo estipula el Artículo 2 de la Ley 23.554, de Defensa Nacional? Cabe destacar que este artículo no establece en ninguna parte lo que se asume como “amenazas

---

<sup>245</sup> La nueva DPDN del 2018 establecía una jerarquización de prioridades para el desarrollo de labores de las Fuerzas Armadas Argentinas en tiempos de paz, pero afectados por el avance sustancial de las llamadas “nuevas amenazas”. A saber: i) vigilancia y control de espacios soberanos; ii) protección de objetivos estratégicos; iii) apoyo a la Política Exterior; iv) apoyo al Sistema de Seguridad Interior; v) apoyo a la comunidad ante emergencias o desastres naturales; vi) apoyo a la generación de conocimiento científico (Sampó, 2019: 120). Las funciones particulares para las eran los siguientes: i) funciones principales, como resguardo de la soberanía e independencia, la integridad territorial, la capacidad de autodeterminación, la protección de la vida y la libertad de los habitantes ante agresiones externas. B) funciones subsidiarias: combate al crimen organizado y especialmente narcotráfico desde tareas de control y vigilancia en espacios fronterizos y apoyos al Sistema de Seguridad Interior (Sampó, 2019).

estatales”, sino solo “agresiones de origen externo”, las cuales podrían ser generadas por distintas fuentes, como por ejemplo el terrorismo global de vertiente islámica. Esa ambivalencia le permite a este trabajo postular que todos los incisos del Artículo 8 de la Ley son perfectamente aplicables a la guerra contraterrorista, más aún si se considera su presencia en el mundo actual.<sup>246</sup> Tal como lo establece la teoría presentada al comienzo de esta investigación, los grupos terroristas no están al nivel de ejércitos profesionales, aunque sí están entrenados, dotados y tienen una capacidad de fuego muy similar a cualquier tropa convencional; basta con analizar las capacidades logísticas, operacionales y tácticas de grupos como Estado Islámico o Al Qaeda para demostrar este supuesto (Alexander y Alexander, 2015).

Una segunda interrogante que surge a partir de las normas argentinas es la siguiente: ¿a qué se refieren los artículos del Título VI de la Ley 24.059, cuando afirman que las Fuerzas Armadas nacionales (el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea) pueden ser empleadas solamente en momentos “excepcionales”? Cabe destacar que esta ley no precisa a qué se refiere con ese término, no establece una lista de posibles “excepcionalidades”, ni mucho menos hace referencias al terrorismo. Lo mismo sucede con el derogado Decreto 683/2018, que no proponía ninguna especificidad de amenazas o agresiones. Sin embargo, es posible sostener que este flagelo, por su propia naturaleza, tiene más posibilidades de no ser detectado, y por tanto su grado de “excepcionalidad” sería bastante más alto que el producido por otras amenazas, sobre todo aquellas de origen estatal. *Contrario sensu*, la ausencia de una mayor precisión de la norma permitiría eventualmente que las Fuerzas Armadas puedan operar contra el terrorismo, y de esta manera hacer frente a esa amenaza que penetra desde afuera, atacando de forma inesperada y produciendo un colapso total de las estructuras de la

---

<sup>246</sup> El artículo 8 de la Ley 23.554 estipula que el Sistema de Defensa Nacional tendrá por finalidad: a) determinar las hipótesis de conflicto y las que deberán ser retenidas como hipótesis de guerra; b) elaborar las hipótesis de guerra, estableciendo para cada una de ellas los medios a emplear; c) formular los planes que posibiliten una adecuada preparación de toda la Nación para el eventual conflicto bélico; d) elaborar los planes para la conducción de los niveles de Defensa Nacional, correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional; e) dirigir la guerra en todos sus aspectos, desde el nivel de la estrategia nacional; f) Conducir las Fuerzas Armadas y los esfuerzos de los sectores del país afectados por el conflicto bélico, en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional; g) preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional; h) asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las Fuerza Armadas y eventualmente las operaciones combinadas que pudieran concretarse; i) establecer la hipótesis de confluencia que permitan preparar las alianzas necesarias y suficientes, para resolver convenientemente la posible concreción de la hipótesis de guerra; j) controlar las acciones de la posguerra.

sociedad. En otras palabras, la imprecisión normativa puede ser utilizada positivamente en esta última etapa, a diferencia de lo visto en capítulos anteriores.

La Ley de Seguridad Interior –número 24.059- establece que el orden público recae en los distintos cuerpos policiales de la nación (Policía Federal y policías provinciales). A lo largo del documento tampoco se hace ninguna referencia al terrorismo como amenaza política o social. Sin embargo, se puede inferir que varios de sus artículos podrían ser aplicados si agrupaciones terroristas atacan intempestivamente contra la Nación, como los primeros cinco, puesto que hacen referencia a cualquier amenaza que tenga lugar en el territorio nacional. El Artículo 2, por ejemplo, define que su labor es resguardar la “libertad, la vida y el patrimonio de sus habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”. El terrorismo, y particularmente aquel que practican los grupos islámicos radicales, a diferencia de otras acciones criminales, tiene la particularidad de violentar, transgredir e incluso destruir objetiva y premeditadamente cada uno de los elementos contenidos en este artículo, de forma total y simultánea. En ese caso, esta Ley de Seguridad Interior deja la puerta abierta para que las Fuerzas de Seguridad operen en caso de ser atacados por asociaciones terroristas, específicamente amparándose en su artículo 3, esto porque la Ley no precisa en ninguno de sus partes el delito terrorista.

Dentro de esta misma Ley aparece una figura que no tiene conexión explícita con la acción terrorista, pero dada su estructura podría perfectamente relacionarse con esta amenaza y sus posibles efectos en la época actual: el Comité de Crisis, encargado de ejercer “la conducción política y supervisión operacional de los cuerpos policiales y las Fuerzas de Seguridad federales y provinciales” empleadas en el “restablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional”. Este Comité, que garantiza y coordina las labores de respuesta ante eventuales “crisis” –la Ley no precisa qué tipo de crisis, así que es perfectamente posible incluir aquellas producidas por el terrorismo- estaría conformado por el Ministro del Interior, el Gobernador de la Provincia afectada y los titulares de Gendarmería, Prefectura Naval, Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Ahora bien, en caso de que se produzca un empleo de las Fuerzas Armadas, tal como

establecen los Artículos 27 y 31<sup>247</sup>, se suma a este Comité, en calidad de copresidente, el Ministro de Defensa, y como integrante, el Jefe del Estado Mayor Conjunto.

Si bien el artículo 22 indica que las fuerzas policiales y de seguridad “no podrán ser empeñados en acciones u operaciones no previstas en las leyes de la Nación”, lo cierto es que el artículo siguiente viene a introducir la posibilidad real y concreta de que los cuerpos policiales argentinos puedan ser empleados en la lucha contraterrorista, porque da la oportunidad de que se resguarden esos elementos, contenidos en el Artículo 3<sup>248</sup>, que son los predilectos de los grupos terroristas (“la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”). No es posible aventurar hipótesis como esta, pero es factible suponer, hasta ahora, que el Estado Argentino, posiblemente sin buscarlo, logró desarrollar un corpus legal que cumple a cabalidad con lo que se espera de un sistema contraterrorista: que sus fuerzas policiales y militares mantengan sus límites legales, con la flexibilidad de estar operativas en caso de ataques de naturaleza terrorista (la Ley 24.059 no precisa en ninguno de sus artículos la amenaza terrorista). En este sentido, luces más potentes las entregan los tres últimos artículos del Capítulo V, de la Ley 24.059:

Artículo 28: Todo atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar, independientemente de poner en forma primordial en peligro la aptitud defensiva de la Nación, constituye asimismo una vulneración a la seguridad interior.

Artículo 29: En los casos previstos en el artículo 28 constituye una obligación primaria de la autoridad militar la preservación de la fuerza armada y el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en la materia.

Artículo 30: Para los supuestos del artículo 28, en cuanto a los aspectos relativos a la seguridad interior, el Consejo de Defensa Nacional creado por la ley 23.554 y el Consejo de Seguridad Interior establecerán la adecuada coordinación del apoyo que las Fuerzas

---

<sup>247</sup> El artículo 31 indicaba: “Sin perjuicio del apoyo establecido en el artículo 27, 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 descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º.”

<sup>248</sup> El artículo establece que “el empleo de las Fuerzas de Seguridad y policiales nacionales fuera del ámbito de las normas que reglan la jurisdicción federal estará estrictamente sujeto al cumplimiento de alguno de los siguientes supuestos: a) cuando estén en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada; b) cuando se encuentran gravemente amenazados en todo el país o en una región determinada del mismo, los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal.

de Seguridad y policiales pueden brindar en esas circunstancias en lo atinente a la preservación del orden en el ámbito territorial militar.

Estos artículos y los sucesivos (puntualmente los 31 y 32<sup>249</sup>) permiten deducir que el Estado Argentino estableció la diferencia de roles entre las Fuerzas de Seguridad y las Fuerzas Armadas, pero si se miran con atención, son perfectamente funcionales al trabajo contraterrorista que todo Estado debe desarrollar. La Ley tiene la capacidad de formar una cadena de procedimientos efectivos, del mismo tipo que formaría cualquier nación moderna que se ve amenazada por este flagelo: en primer lugar, estableciendo que los ataques en “tiempos de paz” son una transgresión a la “seguridad interior”; en segundo lugar, si eso sucede, planteando que era “obligación” de los militares preservar la paz y “reestablecer” el orden; en tercer lugar, ante la violencia, organizando dos Consejos estatales que se constituían en instancias de coordinación de apoyo a dichas fuerzas (policiales y militares), cuya misión principal era la “preservación del orden”. Eso sí, el empleo militar cumpliría esas misiones solo de forma excepcional y dentro del territorio nacional, a diferencia de otras estrategias como incluso la de Estados Unidos. Como se verá más adelante, un punto débil de la ley es precisamente el referido a la “excepcionalidad” al momento de emplear las Fuerzas Armadas.

Durante los últimos años, el debate sobre el empleo de las Fuerzas Armadas argentinas en amenazas no convencionales ha emergido con fuerza en los distintos ámbitos de la sociedad (Sampó, 2019); académicos, políticos y ciudadanos han mirado con cierta

---

<sup>249</sup> artículo 31: Sin perjuicio del apoyo establecido en el artículo 27, 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 descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2°.

artículo 32: A los efectos del artículo anterior el presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 86, inciso 17 de la Constitución Nacional, dispondrá el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio. En los supuestos excepcionales precedentemente aludidos, el empleo de las Fuerzas Armadas se ajustará, además, a las siguientes normas: a) la conducción de las Fuerzas Armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23.554; b) se designará un comandante operacional de las Fuerzas Armadas y se subordinarán al mismo todas las demás Fuerzas de Seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando; c) tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554.

desconfianza que los militares se hagan cargo de tareas que constitucionalmente están reservadas a las instituciones policiales, ya sea por desconocimiento o bien motivos históricos (Anzelini, 2017). El 11S y toda la normativa internacional que se fue elaborando con el tiempo hicieron repensar el uso y fisonomía de las fuerzas armadas, pero en el caso argentino fueron concretamente las promesas electorales del 2015 las que pusieron este tema en el debate nacional, al menos con mayor notoriedad. Sin ir más lejos, en su primera cena anual de camaradería con las instituciones armadas, el presidente Mauricio Macri ratificaba sus anhelos de campaña: la “necesidad” de tener “una participación activa de las fuerzas”, para asegurar la “paz y tranquilidad”; por eso era fundamental que ocuparan “un rol preponderante en esta nueva etapa”. Tres años más tarde, en la misma instancia, se refería a los avances “en la normalización de los haberes, después de años de postergación”.<sup>250</sup>

En sintonía con su programa político, el gobierno del presidente Macri sancionó a comienzos del 2016 el Decreto 228/2016 de Emergencia de Seguridad Pública,<sup>251</sup> destinado a reducir las tasas de violencia y criminalidad dentro del país. Para estos efectos, además del despliegue policial y la colaboración militar en contra de las bandas organizadas, se pusieron en marcha algunas leyes y normas, como el Artículo 306 del Código Penal, relativo al financiamiento del terrorismo, porque como se sabe, este decreto establecía claramente que la emergencia podía ser causada por cualquier delito asociado a este flagelo, ya sea en términos violentos o bien económicos. Las carteras encargadas de asegurar el desarrollo de este plan fueron los ministerios de Seguridad, Defensa y Transporte. La mayor expresión de este trabajo triministerial fue la protección aeroespacial, ya que estipulaba que las Fuerzas Armadas quedaban autorizadas para identificar, perseguir y neutralizar toda amenaza al espacio aéreo que intentara “perturbar, poner en riesgo o causar daño en el territorio nacional”.

---

<sup>250</sup> “Noticias del Presidente Mauricio Macri” (Recuperado de [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar), acceso: enero del 2020).

<sup>251</sup> No es posible realizar un análisis profundo de los contenidos del decreto, por eso se presentan algunos de sus contenidos más destacados: i) el control fronterizo; ii) la aplicación de radares en la frontera norte; c) la adquisición de material para incrementar la vigilancia y control en el ámbito de la frontera fluvial e hidrovías; d) la actuación conjunta del Ministerio de Seguridad con la Administración Federal de Ingresos Públicos fin de establecer los estándares y la normativa de seguridad concerniente a las zonas primarias aduaneras; e) la actuación conjunta de las jurisdicciones locales y federal; f) la protección del espacio aéreo y g) el levantamiento del “secreto militar”

Entonces, si se unen las piezas del Decreto 228/2016, es posible sostener que el gobierno del presidente Macri no sólo posicionaba al terrorismo como una amenaza a la Seguridad Nacional, sino también reflejaba una inclinación importante hacia el uso de las Fuerzas Armadas en materias de protección interior ante éste y otros peligros.<sup>252</sup> En efecto, si el terrorismo figuraba entre los potenciales enemigos de la estabilidad interna, como uno de los detonantes decisivos del “estado de emergencia”, es factible pensar que las Fuerzas de Seguridad y militares, que aparentaban cumplir tareas de “colaboración”, pasaban a ejercer una labor eminentemente contraterrorista, aunque ni el documento ni el gobierno lo sostuvieran de forma clara y precisa. A pesar de las declaraciones de algunos personeros gubernamentales, que aseguraban que las Fuerzas Armadas no intervendrían en los operativos policiales, la indefinición y la ambigüedad es patente, sobre todo si se tienen en cuenta el apoyo permanente de Estados Unidos a la administración del presidente Macri, que demostraban todo lo contrario: las Fuerzas Armadas como elementos determinantes en la Seguridad Interior de la República Argentina.

#### i) De la Ley a la práctica

Una de las experiencias más sintomáticas de este nuevo enfoque gubernamental fue el *Operativo Fronteras*. Autores como Batiuk (2016) no lo expresan, pero dicho programa le otorgaba un rol decisivo a las Fuerzas Armadas argentinas en la Seguridad Pública. En él aparecían medidas como el control tecnológico de las fronteras, con radares de última generación; la compra de material que permitía el resguardo de los ríos, tan importantes para la geopolítica nacional, partiendo por el Río de la Plata; el trabajo asociado que desarrollan no sólo el Ministerio de Seguridad con las instituciones aduaneras, sino también el gobierno e instituciones federales con las provinciales; el resguardo del espacio aéreo y el levantamiento del “secreto militar” cuando las circunstancias lo ameritaran. En el fondo, este Operativo buscaba darles mayor protagonismo a las Fuerzas Armadas, pero también

---

<sup>252</sup> El 30 de septiembre del 2001, un reportaje de La Nación señalaba que el entonces Ministro de Defensa Horacio Jaunarena había planteado la viabilidad de emplear a los militares en la lucha contraterrorista. Esto demuestra que desde mucho antes del gobierno del presidente Macri, otros actores barajaban la misma posibilidad (Recuperado de [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar), acceso: abril del 2020).

inaugurar un proceso de modernización de la Seguridad Nacional que requiere de dicho protagonismo. La protección el espacio aéreo era indicativo, por cuanto este objetivo no se lograría si no se cuenta con los aportes brindados por la Fuerza Aérea Argentina.

Al relacionar ambas leyes, es posible apreciar un carácter nacional importante, que es fundamental en la lucha contraterrorista, ya que esta amenaza, que produce efectos nacionales, requiere de esfuerzos comunes y transversales para combatirla. Dicho carácter nacional se palpa en dos elementos: el primero, cuando aparece la figura del Presidente de la Nación en los momentos críticos, elemento no menor en un país federal como Argentina, donde los poderes provinciales son importantes; aquel tiene la responsabilidad de conducir, apoyado por los distintos comités señalados antes, a todas las fuerzas que serán empleadas para combatir a los enemigos que han atacado a la nación. El segundo, cuando se designa al “comandante operacional” de dichas fuerzas, a quien debían “subordinarse” todas las ramas, incluso las provinciales; es cierto que el artículo determina que los movimientos de seguridad deben producirse “en el ámbito territorial definido para dicho comando”, pero si se miran con atención, tienen un sentido territorial de alcances nacionales. Si fueron de este modo concebidas, es difícil de determinarlo; de lo que sí hay certeza, es que estos dos elementos reflejan que la norma argentina funda sus aparatos contraterroristas en un sólido enfoque nacional.

Si bien ambas leyes fueron creadas mucho antes de las actuales problemáticas de la seguridad, lo cierto es que todos sus artículos, que podrían ser empleados en la lucha contraterrorista, se ven fortalecidos con este carácter nacional, sobre todo en un país como Argentina, que enfrenta permanentemente el dilema de todos los Estados federales: saber aunar, uniformar y/o equilibrar todos los procesos, esfuerzos y recursos del gobierno central con los de las distintas provincias. Sin ir más lejos, la experiencia de los últimos años ha demostrado que uno de los principales problemas en países con esta fisonomía es la falta de alineación de las múltiples agencias de seguridad, por cuanto son reacias a compartir información importante, a dialogar, simplemente porque tienen recelos entre sí; todo esto genera no sólo incertidumbre, sino también incapacidad en las maniobras de respuesta. De

acuerdo con el Comisario General de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Néstor Guillermo Villegas,

el gran desafío de la Argentina en cuestiones de seguridad, sobre todo en temas relativos al terrorismo, es abandonar las lógicas localistas o para pensar en que es una problemática nacional. La violencia terrorista tiene la audacia de alterar todo el orden de un país, así que cualquier ataque contra la provincia de Buenos Aires o la capital federal es un ataque contra el país, y es éste en su plenitud, el que debe hacer frente a los grupos que intenten vulnerarlo. La tarea del gobierno federal es hacer que todas las fuerzas se unan en caso de que seamos atacados.<sup>253</sup>

A continuación, se presentarán las principales unidades policiales y militares encargadas de darle protección al país en caso de que alguna célula terrorista ataque su territorio, sus instituciones y a su población.

## ii) Unidades contraterroristas

Una de las más importantes es el Grupo Especial de Operaciones Federales (GEOF)<sup>254</sup>, perteneciente a la Policía Federal Argentina. Si bien durante los últimos años se ha empleado en funciones antinarcóticos, lo cierto es que esta unidad está concebida y entrenada para combatir a grupos terroristas. De hecho, fue creada inmediatamente después del atentado a la AMIA en 1994, para proteger a la nación y evitar que ataques como éste se volvieran a repetir. Sus miembros son instruidos en distintas áreas del contraterrorismo, como la liberación de rehenes, la manipulación de explosivos y la protección de personas y lugares importantes, como por ejemplo embajadas. Su trabajo es tan complejo, que la misma Ley 21.965 y su modificación 22.668 les otorga un reconocimiento especial: su Artículo 396 bis señala que “el suplemento particular por “Especialidad de Alto Riesgo”, de carácter no remunerativo y no bonificable, lo percibirá el personal” destinado en esta unidad o “en el Grupo Especial UNO (G.E.1), que tuvieren tareas de riesgo directo y específico derivado de la misión asignada a tales unidades.”

---

<sup>253</sup> Entrevista realizada el 20 de febrero del 2023.

<sup>254</sup> En el caso argentino destaca también el Departamento Unidad de Investigaciones Antiterroristas de la Policía Federal, que surge después del atentado a la AMIA en 1994.

El prestigio institucional alcanzado ha llevado a que el GEOF entrene con otras policías del mundo en materias contraterroristas. En julio del 2018, esta unidad, a solicitud del Ministerio de Seguridad, participó en el Entrenamiento de Intercambio Conjunto Combinado (JCET por sus siglas en inglés), junto al Comando de Operaciones Especiales del SOUTHCOM. El propósito fundamental de dicha jornada fue iniciar los preparativos para la cumbre de líderes mundiales del G20, que se iba a realizar en noviembre de ese año en Buenos Aires, y cuya principal preocupación era la cuestión terrorista. A comienzos del año siguiente, también en la Capital, el GEOF participó junto a la seguridad israelí en un simulacro de ataque a su Embajada. Los tópicos abordados en este entrenamiento fueron el uso de explosivos y toma de rehenes.<sup>255</sup> Cabe destacar que este tipo de adiestramiento es parte del proceso formativo de los miembros del GEOF. En octubre del 2001, la Policía Federal había realizado otro operativo similar, pero esta vez en la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Autoridad Regulatoria Nuclear. En aquella oportunidad, el objetivo era rescatar rehenes, evitar que estos se contaminaran con residuos químicos, y evitar que los terroristas accedieran a materiales altamente peligrosos para la seguridad nacional.

Uno de los primeros tópicos que nos enseñan cuando entramos a la Escuela de Cadetes es que en nuestras manos está la seguridad interna de la Nación. No importa cuál sea la amenaza; no importa quién la amenace; lo único relevante para nosotros es que el país y su seguridad son nuestras únicas razones de vivir [el entrevistado alude particularmente a las amenazas de destrucción masiva].<sup>256</sup>

Otra de las unidades importantes con las que cuenta el Estado argentino para combatir el terrorismo es la División Especial de Seguridad “Halcón”, uno de los patrimonios más prestigiosos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Fue creada en 1986 con el nombre de Grupo de Operaciones Especiales, y sus primeros instructores se habían formado en el SWAT norteamericano. Sus pequeños núcleos operativos, de no más de quince hombres, están conformados por distintos especialistas. Por ejemplo, entre sus filas destacan francotiradores, médicos, expertos en negociación, otros en desactivación de explosivos,

---

<sup>255</sup> “Grupo Especial de Operaciones Federales. Argentina tiene su élite” (Recuperado de [www.defensa.com](http://www.defensa.com), acceso enero del 2020).

<sup>256</sup> Entrevista realizada el 16 de abril del 2020. El ex miembro del GEOF pidió reserva de sus datos.

comunicadores, encargados de hacer la inteligencia respectiva, entre otros. Al tener una formación en fuerzas especiales, los Halcones están preparados, al igual que la GEOF, para proteger personas “importantes”, rescatar rehenes y hacerse cargo de los secuestros navales y aéreos.<sup>257</sup> De hecho, la seguridad del Presidente de la República y del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires están bajo su custodia.

El profesionalismo y el legalismo de “Los Halcones” se puede apreciar de múltiples maneras, pero uno de los más elocuentes es su compromiso con las personas que intentan proteger. Tal como lo señala un alto oficial,

las Fuerzas Especiales Halcón es una Unidad que su primer objetivo es salvaguardar las vidas de las personas que se encuentren en su rango u órbita operacional, incluso hasta la de los delincuentes. Toda su capacidad operativa es evaluada y entrenada en post y alrededor de lo que dicta el artículo 34 del Código Penal de la República Argentina.<sup>258</sup>

“Los Halcones” también se han capacitado en otras policías del mundo, como por ejemplo en la DEA, en el Hostage Rescue Team y el FBI; han tomado cursos tácticos y de negociación en la Spezial Einsatz Kommander de Alemania y en la IMI de Israel.<sup>259</sup> A nivel local, estas unidades se entrenan en dependencias de la Armada y de la Fuerza Aérea Argentina, que les imparten los cursos de buzo táctico y paracaidismo, respectivamente. Estas destrezas, sumadas a los altos conocimientos teóricos y prácticos que poseen en las distintas disciplinas, les permitió a miembros del grupo Halcón a realizar en noviembre del 2017 una pasantía en Israel, donde fueron capacitados en movimientos rápidos, métodos tradicionales y no convencionales, disuasión, planificación y ejecución de los ataques. Además de recibir instrucción sobre explosivos, el personal aprendió nuevas técnicas de intervención de edificios y medios de transporte, dos habilidades que comparten con los especialistas del GEOF.<sup>260</sup> Uno de los entrevistados en el marco de esta investigación señaló:

---

<sup>257</sup> “Grupo Especial de Operaciones Federales. Argentina tiene su élite” (Recuperado de [www.defensa.com](http://www.defensa.com), acceso enero del 2020).

<sup>258</sup> Entrevista realizada el 20 de enero del 2023. El oficial autorizó solamente el uso de sus siglas (J.R.A). Actualmente se encuentra gestionando el retiro de las filas.

<sup>259</sup> Cuerpo de Noticias, [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar) (acceso: enero del 2020).

<sup>260</sup> “Grupo Especial de Operaciones Federales. Argentina tiene su élite” (Recuperado de [www.defensa.com](http://www.defensa.com), acceso enero del 2020).

A pesar de que la Argentina no ha sido golpeada por la violencia terrorista [sic], es importante que sus cuerpos policiales estén preparados para cualquier cosa. Los terroristas no escatiman ningún recurso para hacer sentir su violencia; no le temen a nada. Es por eso que los Halcones debemos estar en permanente preparación, en todo ámbito. Es importante que la capital federal tenga cuerpos como nosotros. (...) Buenos Aires es una capital mundial y siempre estaremos bajo la lupa de los terroristas.<sup>261</sup>

Otras unidades a nivel federal, que tienen responsabilidades contraterroristas, son aquellas que son dependientes de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, cuyo personal se encuentra capacitado para reaccionar contra la toma o sabotaje de aeronaves, la detección en estas mismas y en los aeropuertos de material explosivo y también la protección de personas importantes. Entre sus filas están el Grupo Especial de Asalto Táctico (GEAT), destinado a controlar el secuestro de aviones con o sin pasajeros; el Grupo Especial de Control de Explosivos y Armas Especiales (GEDEX), responsable de la seguridad ante actos ya perpetrados con explosivos, sean estos convencionales o de destrucción masiva (de material químico, biológico o nuclear); y el Grupo Especial de Protección (GEP), encargado de la protección de personas importantes, sean estos mandatarios o detenidos de alta peligrosidad. Es interesante ver que la normativa que regula a la PSA no señala en ningún punto que sus labores son “anti” o “contra” terroristas, pero basta con apreciar sus funciones para determinar que, efectivamente, son unidades especializadas en esa labor.<sup>262</sup>

Otra institución federal que cumple una labor fundamental en estos procesos es la Prefectura Naval, Fuerza de Seguridad encargada de velar por la seguridad de los múltiples canales de navegación, tan estratégicos en un país como Argentina, que tiene no sólo una extensión considerable de costa atlántica, sino también ríos geoestratégicamente importantes, como el Río de la Plata y sus conexiones del interior. Pero también cumple otras funciones, como la prevención del orden público y la protección medioambiental, aduanera y sanitaria. La Ley que rige a esta Prefectura es la 18.398, que data de 1969. Al igual que otros documentos legales, a lo largo de su extensión no menciona en ningún párrafo el término “terrorismo”. Sin embargo, entre sus “funciones”, presentadas en el Artículo 4, es posible encontrar algunas menciones que podrían ser aplicadas en la lucha contraterrorista, además

---

<sup>261</sup> Entrevista realizada el 24 de abril 2020. El miembro activo de la Policía de la Provincia de Buenos Aires pidió reserva de sus datos.

<sup>262</sup> “Disposición 849/2019” (Recuperado de [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar), acceso: abril del 2020).

de cautelar el libre tránsito de los buques nacionales e internacionales. El inciso 3, por ejemplo, establece que es el “órgano de aplicación en el orden técnico de los convenios internacionales sobre seguridad de la navegación y de los bienes y de la vida humana en el mar”. Esta frase contiene tres puntos cruciales: protege la circulación del transporte, resguarda la integridad de la infraestructura y preserva la vida de las personas, elementos básicos del contraterrorismo.<sup>263</sup>

Pero no todo se reduce a la norma. En la práctica, la Prefectura Naval dispone de un cuerpo de élite que podría ser perfectamente destinada a la lucha contraterrorista, dada su condición de fuerza especial: la Agrupación Albatros. Sus hombres y mujeres están altamente preparados para ser desplegados en operaciones marítimas, lacustres, fluviales y costeras. Al igual que las unidades anteriores, también ha sido empleada en labores antinarcóticas, pero su esencia es fundamentalmente contraterrorista: atienden casos de sabotaje y agresión contra barcos, infraestructura crítica e instalaciones ubicadas en todos los ambientes acuáticos en general. Se supone que esta Agrupación, al ser dependiente de la Prefectura Naval, estaría destinada sólo a labores de seguridad interna, a pesar de que sus miembros reconocen que su función es fundamentalmente “antiterrorista”. Uno de sus oficiales, entrevistado en el marco de esta investigación, afirmó al respecto:

El terrorismo puede atacar por tierra, por aire, por mar e incluso por los ríos. Una condición única del terrorismo es que nunca se sabe cómo van a atacar. En la Prefectura Naval nuestros hombres y mujeres se preparan durante años, y constantemente, para defender a nuestro pueblo de esta gente, que sólo buscan destruir lo que hay. Podemos decir a ciencia cierta que nuestros puertos, costas y canales están protegidos de todo riesgo terrorista. Para eso estamos y eso haremos.<sup>264</sup>

Sin embargo, con esta Prefectura sucede un fenómeno similar a lo acontecido con la Policía de Seguridad Aeroportuaria, que, reinterpretándolo, podría tener otro sentido a lo propuesto habitualmente por juristas, politólogos e internacionalistas, acerca de la marcada diferencia que existiría entre la seguridad interior y la exterior. Ambas instituciones tienen como objetivo principal la protección de la nación y el resguardo soberano del territorio y

---

<sup>263</sup> “Prefectura Naval Argentina” (Recuperado de [www.servicios.infoleg.gob.ar](http://www.servicios.infoleg.gob.ar), acceso: abril del 2020).

<sup>264</sup> Entrevista realizada el 27 de abril 2020. El miembro activo de los Albatros pidió reserva de sus datos.

sus habitantes, y de sus instituciones, de posibles amenazas que penetren al país, ya sea por rutas marítimas o fluviales, o bien por el tránsito aéreo. A diferencia del Decreto 683/2018, los otros reglamentos no especifican si dichas amenazas deben provenir desde dentro o desde fuera del territorio para desplegar ambas fuerzas, por tanto, se asume que, en caso de que grupos terroristas como los yihadistas ataquen a Argentina, tanto una institución como la otra se abocarán completamente a la defensa de la Nación, cada una en su propio escenario. En efecto, hasta ahora, la imprecisión de la ley posibilita que las Fuerzas de Seguridad interior señaladas hasta ahora queden facultadas para resistir amenazas que vulneren la seguridad exterior de la República.

### iii) Conclusiones de los aparatos contraterroristas argentinos

Además de estudiar las variantes contraterroristas establecidas por la institucionalidad argentina, este capítulo ha demostrado que la diferencia entre Seguridad Interior y Defensa Nacional son espacios bastante más dialogantes de lo que las leyes y algunos autores han señalado, especialmente cuando se trata de amenazas que provienen desde afuera, y que podrían destruir todo a su paso, violentando el orden público y causando profundas secuelas sociales.<sup>265</sup> Al parecer, la idea de Muzzopappa (2017: 88), de que Argentina ha venido profundizando la diferencia entre una y otra esfera durante las últimas décadas, ha sido efectiva, porque la literatura, en general, se ha mantenido rígida en esta posición. Tal como se analizó en los párrafos iniciales de este apartado, las leyes, a pesar de sus años, permiten configurar un sistema contraterrorista que podría ser efectivo en caso de que grupos de este

---

<sup>265</sup> Para Ugarte (2018 y 2020), en América Latina hacia 2020 existía un clima entre los Estados de lucha ideológica y decadencia de la integración subregional y regional. Además, se presenta un retroceso en los mecanismos de control civil o conducción política de la Defensa en la mayoría de los Estados paralelo a una creciente tendencia de involucramiento de las Fuerzas Armadas en roles militares no convencionales particularmente en Seguridad Interior (en materia política respecto del control civil, mantenimiento del orden público y represión delictual). También advertía por entonces, como consecuencia de la multifuncionalidad de los cuerpos armados, una cierta búsqueda de autonomía y creciente influencia política, lo que tensiona, por ejemplo, el respeto a los Derechos Humanos. Lo anterior, para Ugarte puede impactar la fortaleza de la democracia o inducir polarización política e impactar en consecuencia a las tensiones internacionales de la región. Por último, el autor sostiene que la amenaza que implica el delito y el crimen organizado transnacional debe ser encarada a través de medios adecuados: policía, Fuerzas de Seguridad, inteligencia criminal y financiera y el terrorismo o alteraciones derivadas a causas externas deben ser enfrentados por las Fuerzas Armadas y la Defensa bajo la conducción política democrática ajustada a los intereses nacionales.

tipo ataquen a la Nación. Si bien las leyes locales de seguridad no hacen alusiones claras al terrorismo, al que conciben como una amenaza latente a la soberanía nacional, lo cierto es que son suficientes para combatirlo adecuadamente, al menos eso evidencia el trabajo que realizan sus cuerpos policiales, altamente preparados para enfrentar este problema global.

Que el corpus jurídico argentino entregue los mecanismos legales necesarios para utilizar a las Fuerzas Armadas en materias contraterroristas no significa que el campo de acción de estas unidades se amplíe hacia otras “amenazas no convencionales”. Es probable que, para tareas de narcotráfico o trata de personas, no corresponda enviar a efectivos militares, dada su preparación, porque obviamente estos son problemas distintos que requieren intervenciones diferentes. Pero cuando el objetivo es combatir a grupos terroristas, muchos de ellos con entrenamiento paramilitar, que violan repentinamente los límites terrestres, aéreos y marítimos de los Estados, se hace necesario contar con estas fuerzas, sobre todo pensando que estos grupos buscan fracturar al país por completo, comenzando por su soberanía, razón de ser, de cualquier fuerza armada del mundo. No se entrará en la discusión de si el gobierno del presidente Macri vio esto mismo al momento de levantar sus proyectos políticos, ni sobre las derogaciones que posteriormente hizo el gobierno del presidente Fernández; lo que sí es primordial subrayar, es que las Fuerzas Armadas argentinas sí estarían avaladas por la ley para hacer frente al terrorismo, eso sí, en caso de excepcionalidad y acompañando a las Fuerzas de Seguridad.

Lo mismo sucedería con las Fuerzas de Seguridad, que ante un ataque terrorista, estarían obligadas a superar las barreras legales, relativas a la Seguridad Pública, para enfrentar a esta amenaza que indudablemente pondría en jaque a todo el sistema. Tal como se vio en párrafos anteriores, todas las unidades de seguridad interior tienen sus propios dispositivos de élite, entrenados en materias contraterroristas. Esto evidencia que el país, tanto a nivel federal como provincial, logró captar que, sobre todo después de los atentados de los noventa, los grandes peligros que le acechaban no provenían desde dentro del territorio, sino desde fuera. No es posible sostener que los hombres de Estado fueron visionarios, porque nadie preveía sucesos como los del 11S, menos en esta parte del hemisferio. Sin embargo, la articulación jurídica e institucional construida en el tiempo

permitieron que, en los albores del siglo XXI, Argentina alcanzara, quizá sin saberlo, un aparato contraterrorista adecuado a los nuevos tiempos.

Ante amenazas que no respetan las fronteras nacionales, las dimensiones de la seguridad interna y externa no tienen límites absolutos. En algunos niveles claro que hay diferencias, pero ante fenómenos como el terrorismo, esas diferencias no tienen sentido, más aún cuando en la práctica las leyes están en condiciones de operar en caso de que esta amenaza haga sentir su fuerza. La creencia o negación, de que esas dimensiones de la seguridad están y deben permanecer distanciadas, puede ser altamente nociva al momento de que ocurran los hechos, ya que quienes deben tomar decisiones, corren el riesgo de entrar en colapso al no saber si emplear a las fuerzas policiales o a las Fuerzas Armadas durante los ataques, haciéndoles perder tiempo vital al momento de repeler los ataques terroristas. En consecuencia, es necesario que en Argentina haya un debate donde se replantee una mayor delimitación legal y operacional ante actos de esta naturaleza; interrogantes como “cuándo se produce un acto específicamente terrorista” y “cuándo no” es un paso fundamental en estos procesos. Esa indefinición, como se ha visto hasta ahora, no es exclusiva de las leyes de seguridad ni de defensa.

El caso argentino demuestra que sus Fuerzas de Seguridad están altamente preparadas para enfrentar el terrorismo, al menos en el plano táctico.<sup>266</sup> Como se ha visto en este apartado, las unidades especiales de los distintos cuerpos policiales se entrenan permanentemente para proteger a la Nación de ataques de esta naturaleza. Guardando las

---

<sup>266</sup> Esto porque hay voces que ponen en tela de juicio este supuesto: “Las fuerzas policiales tienen muy poco personal dedicado a tareas de contraterrorismo. La primera en formarse, y que tiene una estructura que heredó del pasado, y que está en condiciones de trabajar, es la PFA, que tiene la DUIA y otra unidad operando en la Triple Frontera. Todo esto limitado por las trabas políticas que a veces se ponen. Otro gran problema es que la mayoría de las policías no cuentan con la cantidad necesaria de traductores de los idiomas que se tienen que tener, para el caso de hacer intervenciones telefónicas y transcripciones. La Policía Federal no tiene traductores, mientras que Gendarmería -tengo entendido- tiene uno o dos traductores. De las policías provinciales, la Unidad Antiterrorista de la Policía de la Provincia de Buenos Aires está conformada por tres personas; la de Córdoba son cinco o diez personas, y son polifuncionales, porque no se dedican exclusivamente al contraterrorismo, sino que también hacen otro tipo de trabajos, como narcotráfico; no poseen una capacitación adecuada, a pesar de que en los medios, muchas veces, se anuncia lo contrario. Y la Policía de la Ciudad de Buenos Aires tiene un departamento de antiterrorismo que son veinte personas, que se están capacitando, pero tampoco está en condiciones de hacer frente a ataques grandes. Ninguna fuerza está preparada para trabajar temas de terrorismo yihadista”. Entrevista realizada a ex experto de la Policía Federal Argentina. Se omite el nombre y la fecha de la entrevista a petición del profesional.

proporciones en materias de recursos materiales y económicos, es factible sostener que éstas se encuentran al mismo nivel que cualquier otro grupo policial de América Latina y del mundo. Es indiscutible que Argentina ha logrado dar pasos substanciales en esta dimensión. Los verdaderos “talones de Aquiles” del contraterrorismo subyacen más bien en otras aristas, como en la exclusión deliberada de las Fuerzas Armadas en estos procesos<sup>267</sup>, y en la ambigüedad de la ley, que las limita a una eventual “excepcionalidad”. Una labor contraterrorista moderna requiere irrevocablemente de la participación de los instrumentos que dispone el Estado, por tanto, marginarlos de la protección y de la ofensiva contraterrorista es una fragilidad que debe ser enmendada, más aún cuando las mismas leyes nacionales afirman que la labor de estas fuerzas es resguardar su soberanía, sus instituciones y a su población. Esta contradicción puede tener efectos desfavorables al momento de sufrir un ataque terrorista.

b) La composición íntegra del contraterrorismo brasilero: leyes versus realidad.

La literatura sobre el empleo de las Fuerzas Armadas brasileras en asuntos de Seguridad Interna ha crecido considerablemente durante los últimos años. Pero eso no ha sido azaroso; ha respondido más bien a dos variables importantes: en primer lugar, no a la “percepción” -como lo plantea Passos (2018: 208)-, sino al real “deterioro de indicadores de seguridad” y al “aumento efectivo de crímenes violentos en grandes ciudades como Río de Janeiro y Sao Pablo”; el incremento del crimen organizado en el país y la incapacidad de las policías para poder contenerlo habrían sido factores decisivos para el empleo de militares y navales en la Seguridad Pública, generando nuevas y diversas problemáticas para los investigadores sociales. Y, en segundo lugar, al posicionamiento de Brasil como potencia regional e internacional, que ha buscado con premura distintos caminos para enfrentar la

---

<sup>267</sup> De todos modos, es necesario señalar que, sobre este punto, existen ciertos matices. Al menos eso reflejan las palabras del Teniente Coronel Patricio Trejo, miembro de las Fuerzas Especiales del Ejército Argentino: “la Ley en realidad no deja afuera a las Fuerzas Armadas, ya que se podría decir que existe una progresión en el nivel de empleo, que está adecuada al caso en que sean superadas las capacidades de las fuerzas policiales y de seguridad nacionales, según establece la Ley de Seguridad Interior.” De todos modos, esta interpretación, que es lógica en caso de producirse ataques terroristas, pierde sustento al no tener una ley que sea clara en su funcionamiento. Entrevista realizada el 18 de enero del 2021.

violencia y a la corrupción. Ambos factores han propiciado el interés académico por comprender lo que algunos han denominado tanto la “militarización policial” como la “policización de las fuerzas militares” brasileras (Jiménez y Turizo, 2011).

Todo lo contrario ha ocurrido con la literatura que analiza el papel de las Fuerzas Policiales y de las Fuerzas Armadas nacionales en la lucha contraterrorista, que no es abundante. En ello han incidido algunos elementos importantes. Algunas hipótesis al respecto son: en primer lugar, es que, a diferencia de Argentina, Brasil no ha tenido experiencias de ataques terroristas islámicos; las únicas aproximaciones fueron aquellas amenazas ocurridas durante las actividades deportivas de la década pasada. En segundo lugar, todos los esfuerzos académicos y políticos, como también los policiales y militares, han estado destinados a comprender los efectos del crimen organizado, cuyos niveles de inseguridad y vulnerabilidad social son bastante más elevados que los que podrían producir el terrorismo islámico en suelo brasiler. De hecho, existe en el imaginario militar que ellos no estarían a cargo del terrorismo como fenómeno de violencia. Y, finalmente, una variable significativa, tiene que ver con que en Brasil las leyes establecen claramente cuál es el rol de cada uno de los cuerpos policiales y militares del país. Todo indica que la discusión teórica se ha limitado más bien a los nuevos roles de las Fuerzas Armadas en todos los ámbitos, tanto internos como externos.

De acuerdo con las normas internas, la Policía Federal Brasiler es la principal encargada del contraterrorismo al interior del territorio nacional. Dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el Artículo 144 de la Constitución de 1988 establece, en su inciso primero, que fue “establecida por ley como órgano permanente, estructurado”, destinada a: i) “averiguar infracciones penales contra el orden público y social o en detrimento de bienes, servicios e intereses de la Unión o de sus organismos autónomos y empresas públicas, así como otras infracciones cuya práctica tenga repercusión interestatal o internacional y exija una represión unitaria, según disponga la ley”; ii) “prevenir y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines, en contrabando y a la entrada ilegal de mercancías, sin perjuicio de la actuación de la Hacienda y de otros órganos públicos en las respectivas áreas de su competencia”; iii) “ejercer las funciones de policía marítima, de área

y de fronteras”; iv) “ejercer, con exclusividad, las funciones de policía judicial de la Unión”.<sup>268</sup>

Las otras unidades federales contempladas en la ley son: i) la Policía Rodoviaria Federal, cuerpo permanente, estructurado en una carrera, destinada al patrullaje ostensible de las carreteras federales; ii) la Policía Ferroviaria Federal, organismo permanente destinado al patrullaje ostensible de los ferrocarriles federales; iii) la Policía Civil, dirigida por delegados policiales de carrera, responsable, salvo de la competencia de la Unión, de las funciones de la policía judicial y de la investigación de las infracciones penales, salvo del militar; iv) la Policía Militar (PM) responsable de la policía ostensiva y de la preservación del orden público, y los cuerpos de Bomberos Militares, además de los deberes definidos por la ley, son los encargados de realizar las actividades de defensa civil; la PM y los cuerpos de bomberos militares, fuerzas auxiliares y de reserva del Ejército, están subordinados, junto con la policía civil, a los Gobernadores de los Estados, Distrito Federal y Territorios.”<sup>269</sup>

Como se puede apreciar, el artículo constitucional que delimita las funciones de la Policía Federal y de los otros cuerpos policiales, no establece en ninguno de sus incisos ni especificidades que dicho cuerpo tiene la responsabilidad de proteger al país de la amenaza terrorista. Las únicas alusiones al terrorismo contenidas en la Carta Fundamental se aprecian en el Artículo 4, inciso 8, que establece que la República Federativa de Brasil fundamenta sus relaciones internacionales en varios principios, siendo este último el “repudio al terrorismo y al racismo”. Donde sí se aprecia con mayor nitidez el rol de los policías en la lucha contraterrorista, es en la Ley 13.260, Artículos 11 y 12. En el primero de estos, se señala que los delitos terroristas que atenten contra la Unión, serían investigados penalmente por la Policía Federal, y tramitados y sentenciados por la Justicia Federal; en el segundo se instituye la relación entre el poder Judicial y el cuerpo policial en la aseguración de los bienes, derechos o valores de los investigados o imputados por delitos asociados al terrorismo.

---

<sup>268</sup> “Constituição Comentada”, *Supremo Tribunal Federal* (Recuperado de [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br), acceso: abril del 2020).

<sup>269</sup> “Constituição Comentada”, *Supremo Tribunal Federal* (Recuperado de [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br), acceso: abril del 2020).

El terrorismo ha sido materia de preocupación para el Estado Brasileiro y su Policía Federal desde la década de los ochenta (Lasmar, 2015). El hito que habría marcado una huella importante en aquel contexto, fue el atentado a la Embajada de Estados Unidos en Beirut, durante la revolución libanesa, en abril de 1983. Las autoridades brasileras querían evitar a toda costa que sucesos similares se replicaran en territorio nacional (cabe resaltar que en esa y otras realidades de la época, sobre todo en Medio Oriente, no sólo se habían producido atentados explosivos, sino también secuestro de aviones que causaron una gran conmoción en el mundo entero). Por eso organizaron una Comisión de Investigación Parlamentaria Mixta, que asesoraría al Ministerio de Justicia, en la formación de una unidad especializada en contraterrorismo (sólo a modo de precisión, en la nomenclatura local se emplea el término “antiterrorismo” para referirse a las labores policiales en este ámbito). Al poco tiempo, este cuerpo fue bautizado con el nombre de Comando de Operaciones Tácticas (COT), perteneciente a la Policía Federal, y clave en la lucha contraterrorista nacional.

#### i) Unidades contraterroristas

En la lucha contraterrorista, el Comando de Operaciones Tácticas (COT) cumple una labor protagónica; es probablemente la unidad policial más importante para ejecutar estas tareas, ya que no sólo desarrolla actividades operativas, propias de las fuerzas de su tipo; también desempeña otras funciones de inteligencia preventiva, en estrecha relación con la Agencia Brasileira de Inteligencia, la misma INTERPOL, las Fuerzas Armadas y otros organismos (de hecho, la Policía Federal es la representante del Brasil ante dicha comunidad policial internacional). Sin ir más lejos, durante los Juegos Olímpicos del 2016, el COT integró, junto al Ministerio de Defensa y la ABIN, el Comité Integrado de Combate al Terrorismo. De todos modos, su principal tarea ha sido desde sus comienzos más bien operativa; está concebida como una unidad de intervención rápida, entrenada para operaciones de baja visibilidad, aunque colabora estrechamente con otras unidades de la inteligencia policial y nacional. Es especialista en rescate de rehenes<sup>270</sup>, como también en

---

<sup>270</sup> Desde sus orígenes, el COT tiene experiencia en este plano. En 1988, un año después de su fundación, agentes de esta unidad participaron en el rescate de un avión Boeing 737, de la Aerolínea VASP, en Goiânia, capital del Estado de Goiás.

resguardo de lugares que hayan sido atacados con armas químicas, biológicas, nucleares o radiológicas. Un ex miembro del COT señaló a propósito de esto último:

El entrenamiento que reciben los hombres del Comando contempla muchos campos de acción. Al ser un grupo de fuerzas especiales tenemos que estar preparado para todo tipo de amenazas. Hacemos lo típico de cualquier segmento de élite. (...) El ámbito que más se ha trabajado durante el último decenio es todo lo relativo a las armas de destrucción masiva. Todos saben que son ellas las que más peligro podrían generar en las manos de los que buscan destruir el mundo.<sup>271</sup>

La Operación Hashtag ha sido el hecho más emblemático para el COT en la lucha contraterrorista. Ocurrió durante los Juegos Olímpicos del 2016, cuando la inteligencia nacional detectó y luego neutralizó a una posible célula terrorista vinculada a Estado Islámico en la ciudad de Río de Janeiro. En aquella jornada, miembros de esta unidad especializada entraron en acción, deteniendo a una decena de personas sospechosas de estar planificando un atentado en el marco de esta actividad deportiva. Todos eran jóvenes de origen brasilero que, supuestamente, a través de ciertos mensajes de telefonía celular, pretendían realizar un ataque terrorista a una o varias instalaciones deportivas que estuvieran en pleno funcionamiento. Según investigaciones judiciales y policiales realizadas con posterioridad, los involucrados habían jurado lealtad a Estado Islámico unos meses antes (Chuy, 2018). De acuerdo con las normas vigentes, el COT era el responsable de organizar, planificar y materializar las órdenes de arresto en contra de estas personas. Uno de los entrevistados durante esta investigación recordó:

Tengo colegas y amigos que trabajaron en la inteligencia de la Operación [Hashtag]. En ellos reinaba una gran incertidumbre, porque no sabían a lo que se enfrentaban. Se barajaba la posibilidad de que Estado Islámico atacara en el país, pero no se tenía la certeza de aquello. Cuando descubrieron que los nexos eran reales, hubo sentimientos encontrados: se produjo un gran temor, pero a la vez una gran paz; se logró desbaratar a un grupo que estaba dispuesto a todo, demostrando un gran profesionalismo. Con todo esto quedó claro que Brasil tiene una verdadera red de lucha antiterrorista [sic].<sup>272</sup>

---

<sup>271</sup> J.A.G.P. Entrevista realizada el 26 de octubre 2020. El ex miembro del COT pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre (la traducción es propia).

<sup>272</sup> J.A.G.P. Entrevista realizada el 26 de octubre 2020. El ex miembro del COT pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre (la traducción es propia).

Pero la preparación del COT para eventos importantes comenzó unos años antes. Ya en la época del mundial de fútbol del 2014, elementos de este grupo especial entrenaron en diversas materias contraterroristas. El objetivo fundamental era evitar un ataque de gran envergadura en cualquiera de los lugares importantes, donde además se reunían personas procedentes de distintas naciones del mundo. Sabían perfectamente que actividades como esta podían causar gran interés para grupos extremistas como Estado Islámico, que justo en esos años comenzaba a erigirse como califato. Teniendo en cuenta esa realidad, agentes del COT estudiaron distintos modelos de ataques terroristas, similares a los ocurridos en otras partes del mundo, en años anteriores. Solo por mencionar algunos, simularon los atentados producidos en las estaciones de Metro en Madrid durante el 2004, y en los medios de transporte londinense en el 2005. Además, con el propósito de proteger a la población local, estudiaron, entrenaron y representaron la masacre acontecida en una escuela de Beslán, en Rusia, durante el 2004.<sup>273</sup>

Una de las experiencias mejor evaluadas por miembros del COT durante las actividades deportivas del 2014 y del 2016, fue el haber comprendido las metodologías que utilizan las agrupaciones terroristas más peligrosas del mundo contemporáneo. En esa época, unidades de la Policía Federal y elementos del COT trabajaron permanentemente con el supuesto de que las acciones terroristas actuales tienden a ser perfectamente deliberadas, simultáneas y coordinadas. Por eso, antes de los Juegos Olímpicos se prepararon tomando como ejemplo las experiencias ocurridas en los atentados de Boston durante el 2013, y los de París a fines del 2015.<sup>274</sup> Asumían que el modus operandi de los principales grupos era simplemente imposible de predecir, pero también estaban convencidos de que las capacidades de reacción de las fuerzas policiales eran esenciales no sólo para reducir los daños, neutralizando a los ejecutores, detectados de forma inmediata, sino además dándole protección a la ciudadanía una vez ocurridos los actos de violencia. El ex agente del COT entrevistado en el marco de este trabajo señaló a propósito de esto último:

---

<sup>273</sup> J.A.G.P. Entrevista realizada el 26 de octubre 2020. El ex miembro del COT pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre (la traducción es propia).

<sup>274</sup> J.A.G.P. Entrevista realizada el 26 de octubre 2020. El ex miembro del COT pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre (la traducción es propia).

La preocupación de todo policía es proteger bien y eficazmente a la población civil. Ellos confían en nosotros y nosotros tenemos que cumplir. Los terroristas buscan aniquilar a la gente, como quien aniquila bichos. Si no se logra este objetivo, todo nuestro entrenamiento, toda la exigencia a la que estamos sometidos desde los primeros años, es estéril.<sup>275</sup>

Pero además del trabajo realizado por el COT, la Policía Federal se ha encargado de cumplir otras tareas preventivas, igualmente importantes. Por ejemplo, vigilando e investigando a personas posiblemente vinculadas con organizaciones que promueven el financiamiento terrorista. También, actuando en la prevención y control de eventuales actividades terroristas en territorio nacional, monitoreando y vigilando no sólo los puntos fronterizos, sino también la circulación de población inmigrante. Todo este trabajo contempla el uso de información asociada con el Sistema Nacional de Buscados y Prevenidos, que coteja el tráfico internacional con las bases de la INTERPOL. Finalmente, el trabajo de la Policía Federal en estas tareas contraterroristas se ve considerablemente fortalecido por los aportes que brindan sus unidades internas, como la Policía Judicial, la Policía Marítima, Aeroportuaria y Fronteriza (Lasmar, 2015). Cada uno con sus respectivas especialidades, estos cuerpos policiales protegen al país en áreas que el resto de las unidades policiales y militares no cubre, ampliando los parámetros de protección del territorio ante amenazas no convencionales que podrían atacar en cualquier momento, lugar o circunstancia.

La legislación brasilera establece claramente cuáles son las competencias de sus policías en la lucha contraterrorista, porque además del Comando de Operaciones Tácticas, la Policía Federal tiene a cargo otra unidad igualmente importante: la División Antiterrorista (DAT). Pero a diferencia del COT, esta división, fundada en 1994<sup>276</sup>, depende de la Dirección de Inteligencia Policial (DIP), cuyas tareas principales son: i) “dirigir, planificar, coordinar, controlar, evaluar y orientar las actividades de inteligencia”; ii) “planificar y ejecutar

---

<sup>275</sup> J.A.G.P. Entrevista realizada el 26 de octubre 2020. El ex miembro del COT pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre (la traducción es propia).

<sup>276</sup> Después de los atentados en Argentina, Brasil comprendió que el terrorismo no era un fenómeno que sucedía en otros rincones alejados de la tierra; era, por el contrario, una forma delictiva que rápidamente se estaba instalando en la región. Por eso, fundaron primero el Servicio Antiterrorista y luego, en el año 2012, esta división. Su labor fue desde siempre planificar y ejecutar todas las acciones contraterroristas. Su labor centralizadora permite coordinar a todas las inteligencias vinculadas a la Policía Federal, pero también a otros cuerpos, cooperando con la Policía Civil, la Policía Militar, la Policía Federal de Carreteras, la Agencia Brasileña de Inteligencia, las Fuerzas Armadas y agencias de otros países.

operaciones de contrainteligencia, antiterrorismo y otras que determine el Director General”; y iii) “proponer al Director General la aprobación de normas y el establecimiento de alianzas con otras instituciones, en su área de competencia”.<sup>277</sup> Estas funciones que termina asimilando la División Antiterrorista, la distancian en parte del COT, en la medida que este último, si bien cumple labores de inteligencia, su papel es más bien operativo. Por tanto, un aspecto importante es que la Policía Federal tiene dos instrumentos complementarios que se ajustarían a las necesidades de la lucha contraterrorista actual: el trabajo de inteligencia y el táctico.

En mayo del 2018, la División Antiterrorista tuvo una destacada participación en la desarticulación de un grupo que no sólo promovía en Brasil los valores de Estado Islámico, sino que además estaba reclutando gente para su causa, sobre todo menores de edad. Cabe destacar, que algunas de las personas involucradas habían sido detenidas en el 2017, en lo que se conoció como Operación Atila, también ejecutada por la Policía Federal. Según reportes publicados en aquel entonces, la División Antiterrorista habría sido informada por la Guardia Civil Española, sobre la relación entre grupos europeos y brasileños que tenían en común la promoción del yihadismo en el país iberoamericano. La investigación determinó que los imputados, todos oriundos del Estado de Goiás, se comunicaban con miembros del Estado Islámico ubicados en Medio Oriente, a través de redes sociales, con el propósito de instalar diversas células terroristas en Brasil. Los informes de la Policía Federal establecieron que los grupos a través de telefonía celular se llamaban "Estado del Califato Islámico" y "En la vía de Alá, vamos".<sup>278</sup>

Los diversos aprendizajes obtenidos en los últimos años, se han transformado en un factor decisivo para la lucha contraterrorista. Para el otrora oficial de la Policía Federal, Christian Vianna De Azevedo,

en términos del terrorismo radical, las policías están preparadas para enfrentar las amenazas de ataques. Solo hace un par de meses atrás, tuvimos diversas amenazas de

---

<sup>277</sup> “Reglamento Interno de la Policía Federal”, *Ministerio de Justicia y Seguridad Pública*, Ordenanza N° 1.252 (2017) (Recuperado de [www.pf.gov.br](http://www.pf.gov.br), acceso: abril del 2020).

<sup>278</sup> “MPF-GO denuncia a 11 brasileños por promover Estado Islámico y tratar de reclutar personas para atentados terroristas”, en *Globo* (Recuperado de [www.g1.globo.com](http://www.g1.globo.com), acceso: febrero del 2023).

ataques contra las escuelas en Brasil, y la policía pudo interrumpir y prevenir decenas de ataques, porque tenían protocolos de enfrentamientos de la amenaza muy sólidos; hubo un aprendizaje muy creciente en los últimos años; en cuanto a la prevención de ataques, están muy preparados.<sup>279</sup>

Por otra parte, la Policía Militar, concebida como la fuerza de seguridad destinada a preservar el orden público tanto del Distrito Federal como del resto de los Estados federados, también posee una unidad de respuesta rápida que podría generar un aporte significativo en la lucha contraterrorista, aunque no es su misión esencial, o al menos constitucional o legal. Este es el Batallón de Operaciones Especiales (BOPE), fundado a comienzos de 1978, como parte de lo que se llamaba en aquel entonces Núcleo de la Compañía de Operaciones Especiales (NUCOE). Si bien con el COT comparte su naturaleza, pues ambas son fuerzas operativas, de choque, lo cierto es que el BOPE no tiene una vertiente tan marcada en materias de inteligencia como sí lo posee el organismo perteneciente a la Policía Federal. Su principal campo de acción son las favelas de Río de Janeiro, sin embargo, en caso de recibir un ataque terrorista, ellos tienen el entrenamiento operativo necesario para neutralizar enemigos, detectar y desactivar bombas, y poner el orden donde se haya perdido, ya que su especialidad son los espacios urbanos. De todos modos, cabe destacar, los elementos de estas unidades también tienen entrenamiento rural (Ruiz, 2017), por tanto, pueden operar en otros ambientes menos urbanos:

Toda la preparación que reciben los agentes del BOPE les permite a estos operar en todas las condiciones posibles. En zonas selváticas, húmedas, pantanosas y todas las inimaginables. La parte medular del entrenamiento está, eso sí, en el combate urbano, que es sin duda el más complicado. Los espacios abiertos permiten cobertura y maniobra, pero los cerrados hacen que todo sea más rápido y más peligroso para cualquier persona. (...) Es raro ver ataques terroristas en otras zonas que no sean las urbanas, entonces, nuestro entrenamiento, que es esencialmente urbano, nos pone en una mejor situación que otros cuerpos de élite.<sup>280</sup>

Al igual que las otras unidades de fuerzas especiales, el BOPE también se entrenó para proteger al país ante posibles atentados terroristas durante los Juegos Olímpicos del 2016. En mayo de ese año, miembros de esta unidad participaron en un ejercicio conjunto

---

<sup>279</sup> Christian Vianna De Azevedo, Ex Oficial de la Policía Federal Brasileira. Entrevista realizada el 15 de junio del 2023.

<sup>280</sup> Entrevista realizada el 3 de noviembre del 2020. El oficial activo del BOPE pidió reserva de sus datos (la traducción es propia).

con otras tropas de élite, pertenecientes al Comando de Operaciones Especiales del Ejército, en Goiânia. En aquella oportunidad, no sólo se estudiaron y analizaron varios atentados terroristas ocurridos hasta ese momento en Europa y Estados Unidos, sino también se evaluaron las formas de cómo las fuerzas policiales de cada país reaccionaron durante y después de los acontecimientos de violencia protagonizados por células terroristas. Los instructores a cargo, miembros de los Navy SEALs de Estados Unidos, reconstruyeron los escenarios y simularon lo sucedido en cada uno de estos casos. La idea era conocer la experiencia vivida, pero vinculándola a la realidad brasileña. El Teniente Coronel Coutinho, señaló a propósito de esta actividad: "el BOPE está preparado y estará estratégicamente distribuido, en caso de que sea necesario enfrentarla en casos de esta naturaleza".<sup>281</sup>

La Policía Civil no se queda atrás; también tiene su división de fuerzas especiales, preparada para responder este tipo de ataques, la cual depende del Departamento de Actividades Especiales (DEPATE): la División de Operaciones Especiales (DOE). A diferencia de los cuerpos descritos en párrafos anteriores, la DOE colabora con cada una de las unidades de policiales del Distrito Federal, en operativos especiales de toda índole, entre los cuales destacan los contraterroristas. Sus elementos están preparados para todo tipo de crisis que involucren personas secuestradas, amenazas de bombas y abordaje de lugares estáticos o de vehículos en movimiento, sospechosos de estar manejados por terroristas. En lo que sí se asimila a las otras fuerzas especiales, como el COT y el BOPE, es que el DOE es una unidad operativa que se nutre de la información que le proveen otras unidades, puesto que su foco central está en el ámbito más operativo.

En el marco de los Juegos Olímpicos, el DOE se preparó fuertemente para resguardar al país de supuestos ataques terroristas. En julio del 2016, en la ciudad de Brasilia, la Coordinación de Operaciones Especiales (COE) de la Policía Civil entrenó durante una semana con miembros del FBI de Estados Unidos. El objetivo fundamental de esta actividad era optimizar los protocolos de seguridad que se iban a implementar durante el evento deportivo. Los ejercicios realizados en esos días, buscaban perfeccionar las tácticas operativas trabajadas por el FBI, relativas al rescate de rehenes. Al igual que en los otros

---

<sup>281</sup> *Noticiero Agravo* (Recuperado de [www.agravo.com.br](http://www.agravo.com.br), acceso: abril del 2020).

casos, el entrenamiento se basó en crear escenarios de atentados terroristas, ocurridos en ambientes cerrados.<sup>282</sup> Por eso se trabajaron técnicas de entrada táctica a lugares reducidos, asumiendo que, en ese plano, las policías eran más eficaces que otras Fuerzas de Seguridad, precisamente por su preparación urbana. Esta fue la segunda parte de la capacitación, porque la primera había sido la misma en la que participaron los miembros del BOPE en Goiânia, junto a los Navy SEALs y otras fuerzas contraterroristas del Brasil, tanto policiales y militares como también civiles.<sup>283</sup>

La preparación de las policías brasileras en la lucha contraterrorista está en un nivel bastante avanzado, sobre todo en materias tácticas y operativas. Las experiencias obtenidas en el Mundial de Fútbol y en los Juegos Olímpicos las situó a la vanguardia de las policías del Cono Sur. El entrenamiento realizado durante esas actividades permitió que el país ganara un prestigio importante a nivel internacional. Sin embargo, hay dos puntos en los que el Estado Federal debe trabajar, dada su relevancia en el combate contra el terrorismo. De acuerdo con Paulo Storani, ex oficial del BOPE, estos serían, por una parte, el fortalecimiento de los límites fronterizos del país, que siguen siendo vulnerables ante la eventual penetración de grupos terroristas, como también de bandas asociadas al crimen organizado; y por otra, el desarrollo de una política conjunta que empalme a todas las unidades entrenadas para combatir al terrorismo. A pesar de los esfuerzos realizados durante los últimos años, las declaraciones de Storani manifestadas durante los Juegos Olímpicos son el fiel reflejo de una realidad que no es fácil de superar:

Carecemos de estructura. Ni siquiera tenemos un registro nacional único, capaz de identificar rápidamente a los bandidos. Las instituciones estatales y federales no se comunican. Falta una política conjunta, y las drogas y las armas están llegando en abundancia aquí, a través de fronteras vulnerables, tanto por mar como por tierra, agravando así el problema.<sup>284</sup>

---

<sup>282</sup> “Documentos Policía Civil” (Recuperado de [www.policiaocivil.ba.gov.br](http://www.policiaocivil.ba.gov.br), acceso: abril del 2020).

<sup>283</sup> Es necesario aclarar, que las policías brasileras no sólo se entrenan con sus pares norteamericanos. También lo hacen con cuerpos europeos, como sucedió en marzo del 2019, cuando miembros de la DOE participaron en Curso de Negociación de Crisis impartido por el Grupo de Intervención de la Policía Nacional-RAID, tropa élite de la Policía Nacional francesa. El objetivo del curso era desarrollar técnicas y habilidades para la negociación con terroristas. Se entrenaron en manejo de rehenes, tiroteos atrincherados y suicidios armados (inmolaciones bajo las lógicas terroristas). Cabe destacar que el RAID es un grupo contraterrorista altamente preparado, que ha sido durante los últimos años una fuente de inspiración para muchas policías del mundo (Recuperado de [www.pc.pi.gov.br](http://www.pc.pi.gov.br), acceso: abril del 2020).

<sup>284</sup> “Noticiero”, *Deutsche Welle* (Recuperado de [www.dw.com](http://www.dw.com), acceso: abril del 2020).

A diferencia de Argentina, Brasil sí tiene organismos militares destinados a la lucha contraterrorista, a pesar de que la Ley 13.260 establece claramente que ésta es una responsabilidad exclusiva de las instituciones policiales, particularmente de la Policía Federal. Aunque no lo declara como tal, el más importante a nivel nacional es el Comando de Operaciones Conjuntas Especiales (CCJOPESP), que integra a todas las unidades de fuerzas especiales de las tres ramas de las Fuerzas Armadas nacionales. Con asiento en Goiânia y fundada en el 2003, este grupo de élite posee una estructura de mando y control destinada a maniobrar en situaciones no convencionales, y otorgar apoyo logístico y de combate al resto de las fuerzas militares desplegadas en ambientes de tensión. Para el general Mario Fernandes, ex comandante del Comando de Fuerzas Especiales del Ejército del Brasil,

Estos temas son prioritarios, por eso el Ejército creó el Destacamento contraterrorista, perteneciente al Comando de Fuerzas Especiales. Está ubicado en Goiânia, y tiene los principales expertos en estas materias, como francotiradores, equipos técnicos, y especialistas en manejo de destrucción y desarticulación de explosivos, dispositivos improvisados, empleados por los terroristas. Este destacamento recibe especialistas de otros especialistas del área de inteligencia, del área de defensa química, biológicas, radio-nuclear, y operaciones psicológicas.<sup>285</sup>

Tal como sostiene Durão (2015), en las realidades contemporáneas se ha producido una interacción permanente entre los factores militares y “no militares”, que ha derivado en “entornos operativos” complejos y dinámicos” que sólo podrían ser resueltos por cuerpos de fuerzas especiales. Más adelante, Durão (2015: 12) señaló:

Los conflictos contemporáneos (entre Estados o no) rara vez se han decidido en los campos de batalla tradicionales, y se caracterizan por una combinación de uso de armas tácticas convencionales e irregulares, con el uso de acciones terroristas en la batalla. En este contexto, los Estados Nacionales buscan estrategias para enfrentar la atmósfera de incertidumbre que rodea la actualidad, particularmente después de 11 Septiembre de 2001, cuando el terrorismo internacional ganó notoriedad mundial y se convirtió en una amenaza latente para el mundo civilizado. Las implicaciones en los niveles políticos y estratégicos hacen de las operaciones especiales una parte integral de tales estrategias.

---

<sup>285</sup> General Mario Fernandes, entrevista realizada el 15 de enero del 2023. El general Fernandes fue la máxima autoridad del Comando de Fuerzas Especiales del Ejército Brasileiro, y tuvo como misión fortalecer el área de contraterrorismo de esta unidad militar.

El Comando de Operaciones Conjuntas Especiales es el responsable de la planificación y ejecución de operaciones no sólo de prevención, sino también de combate contra el terrorismo a nivel nacional. Durante los últimos años, y sobre todo en el marco de los eventos deportivos comentados en párrafos anteriores, las fuerzas especiales brasileras han consolidado técnicas, tácticas y procedimientos que han permitido desarrollar un contraterrorismo efectivo para los nuevos contextos. En Brasil se ha cultivado la noción de que la inter-operabilidad de las fuerzas especiales “será un factor de éxito” en las operaciones que se hagan en este campo. Como se ha mencionado antes, las operaciones especiales son esencialmente de naturaleza militar, desarrolladas por fuerzas militares “organizadas, entrenadas y equipadas”, para trabajar en ambientes hostiles o sensibles políticamente, “con miras a lograr objetivos militares, políticos, informativos y/o económicos”, a través de destrezas y habilidades militares específicas, que no tienen otras fuerzas convencionales. En el Manual de Campaña de las Operaciones Especiales del Ejército Brasileros se precisa:

Estas operaciones a menudo requieren formación cubierta, confidencial o de baja visibilidad. Puede realizarse de forma independiente o en conjunto con operaciones de fuerzas convencionales y/u otras agencias gubernamentales, y también puede contar con el apoyo de fuerzas irregulares nativas, así como de fuerzas especiales de naciones aliadas (Ejército de Brasil, 2013).

Son varios los supuestos que fundamentan el empleo de las fuerzas especiales brasileras en la lucha contraterrorista. El primero dice relación con las nuevas amenazas, a las que consideran volátiles, inciertas y de alto riesgo, y que por tanto deben ser neutralizadas a través de operativos flexibles y dinámicos (trabajo que sólo podrían desempeñar estas unidades, dada su experiencia y entrenamiento). El segundo está asociado al tipo de conflicto que se genera con estas amenazas, que tiene un enfoque más bien de baja intensidad y de impacto profundo, por tanto, el único mecanismo factible para poder enfrentarlos es por medio de unidades integrales e integradas que trabajen de forma combinada. En la línea del anterior, el tercero tiene que ver con la importancia de operar unísonamente con otros organismos igualmente especializados, con puentes que solo la interagencialidad puede facilitar. Finalmente, su trabajo no es sólo operativo; también apunta a la prevención, a la gestión de crisis y a la resolución de conflictos que perfectamente podrían derivar en tensiones más complejas (Durão, 2015).

Tal como se ha visto en párrafos anteriores, la normativa nacional establece que las fuerzas encargadas de la lucha contraterrorista son las policiales, específicamente la Policía Federal. Sin embargo, en contraposición a esa realidad, las reglamentaciones internas del Ejército Brasileiro señalan que sus unidades de fuerzas especiales están altamente capacitadas para trabajar en escenarios de esa naturaleza. El Manual de Operaciones Especiales de la Institución castrense posiciona al contraterrorismo entre sus principales tareas, dentro de las cuales también están la guerra no convencional, las acciones directas, el reconocimiento de áreas desconocidas y el enfrentamiento de fuerzas irregulares asociadas a otras tipologías de violencia. Adicionalmente a estas misiones troncales, aparecen otras que se complementan a la lucha contraterrorista tradicional, como la desactivación y protección de artefactos explosivos, acciones de contraproliferación de armas de destrucción masiva y la evacuación de civiles desde áreas en conflicto (Ejército de Brasil, 2014). Sin ir más lejos, el mismo general Fernandes sostiene:

No hay institución que centralice la lucha contraterrorista en Brasil. Existe una verdadera extraposición [sic] de competencias parciales y difusas en estas materias. Varias agencias de seguridad e inteligencia trabajan para prevenir y combatir el terrorismo nacional e internacional. La legislación brasilera, que no es muy clara, designa a las tropas policiales, el primer combate contra el terrorismo en suelo brasilero. Pero la estructura, los medios, los vectores, instalaciones, doctrina, es mucho mayor, es más grande, y va desde la policía, hasta los militares e inteligencias, empleando de forma organizada, aunque no de manera permanente, a todos estos medios de una manera armónica, policiales y militares, de una manera que nos da seguridad y confianza para el combate y la prevención a una amenaza como la terrorista. Estas estructuras transitorias permiten el empleo seguro, correcto, de todos los medios, tanto policiales como militares.<sup>286</sup>

En Brasil, las instituciones policiales y de inteligencia emplean el término “antiterrorismo” para referirse a labores que son más bien de “contraterrorismo”, y viceversa. El Ejército nacional, en cambio, sí diferencia ambos campos de acción, estableciendo que el contraterrorismo es el “conjunto de acciones tomadas directamente contra organizaciones terroristas”, por medio de “medidas ofensivas de carácter represivo para prevenir, disuadir,

---

<sup>286</sup> General Mario Fernandes, entrevista realizada el 15 de enero del 2023.

anticipar y responder a acciones terroristas, e indirectamente para influir y hacer inhóspito los entornos regionales y globales para los terroristas”; requiere, además, “la ejecución de acciones de contacto directo, de eminentes ataques represivos o de represalia contra organizaciones terroristas”. El antiterrorismo, por su parte, se basa más bien “en la acción de protección caracterizado por la presencia ostensible, eminentemente preventiva”, de las Fuerzas de Seguridad (Ejército de Brasil, 2013). Las fuerzas especiales brasileras tendrían la capacidad para desenvolverse en los dos ámbitos, con la misma eficacia.

Estas fuerzas de élite están entrenadas para neutralizar todo tipo de amenazas. Con el propósito de no poner en riesgo la integridad del país, pueden operar en la más completa confidencialidad. De hecho, la preparación profesional de sus miembros está siempre enfocada para trabajar en ambientes de baja visibilidad. Sin ir más lejos, sus misiones fundamentales son: i) la inteligencia, que es determinante al momento de prever ataques de este tipo; ii) el resguardo de la infraestructura crítica ante posibles ataques materiales; iii) la protección de redes cibernéticas (en el caso del Ejército Brasilerero resalta el valor del “ciberterrorismo”, que es monitoreado por el Centro de Ciberdefensa); iv) el rescate de rehenes durante operaciones complejas; v) la recuperación de materiales que podrían ser empleados para la elaboración de artefactos de destrucción masiva<sup>287</sup>; vi) y trabajar en función de acciones no letales, con el propósito de neutralizar motivaciones ideológicas que, eventualmente, podrían desembocar en acciones terroristas.

En el Comando de Operaciones Conjuntas Especiales también participan las fuerzas especiales de las otras ramas de las Fuerzas Armadas Brasileras, cuya presencia demuestra que efectivamente existe una mirada integral de la lucha contra el terrorismo, entre otras de sus tantas misiones.<sup>288</sup> Con el objetivo de proteger el Atlántico y las rutas del Amazonas, la Armada Brasilerera cuenta con el Batallón de Operaciones Especiales de Marineros pertenecientes al Batallón Tonelero, y con Grupo de Buzos de Combate. Si el primero está

---

<sup>287</sup> Para cumplir misiones como estas, el Comando cuenta con la Compañía de Defensa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (DQBRN).

<sup>288</sup> Teniente coronel Eduardo Henrique da Silva Bastos. Entrevista realizada el 27 de abril del 2023. El teniente coronel Bastos es actualmente Jefe de la División de Seguimiento Doctrinario y Lecciones Aprendidas en el Comando de Operaciones Terrestres del Ejército brasilerero.

entrenado para operar en lugares e instalaciones terrestres, el segundo lo está para trabajar en medio flotantes y cerrados. En este último destacan elementos que están entrenados para rescatar rehenes de medios de transporte acuático, que se encuentren en movimiento o varados en medio del océano. A diferencia de la Armada, la Fuerza Aérea del Brasil no tiene elementos exclusivamente de fuerzas especiales para su trabajo profesional. Su foco está puesto más bien en la búsqueda y salvamento en contextos de accidentes, aunque su doctrina no niega la importancia de tener unidades especialistas en labores contraterroristas (Durão, 2015).

Para el correcto funcionamiento de las operaciones especiales, es importante que el Comando cuente con un centro de coordinación que garantice el trabajo combinado, coherente y eficaz de todas las unidades que lo constituyen, en caso de emergencia de seguridad nacional o internacional. El Comando de Operaciones Conjuntas Especiales del Brasil sí cuenta con este medio. Ante amenazas o atentados de naturaleza terrorista, las fuerzas están capacitadas para activar lo que se conoce como Oficina de Crisis que, a su vez, se conecta con el Centro para la prevención y la contra el Terrorismo (CPTC). Las áreas que conforman este centro son Inteligencia, Antiterrorismo, Contraterrorismo, Administración de Consecuencias y una unidad de coordinación de acciones contraterroristas (CCACT) (Durão, 2015). Todo esto demuestra que las cosmovisiones desarrolladas por Brasil apuntan precisamente a configurar un sistema militar íntegro y complejo, capaz de prevenir por medio de la disuasión, de identificar con sistemas de inteligencia, y de neutralizar toda tentativa terrorista dentro del territorio nacional.

## ii) Conclusiones del contraterrorismo brasileiro

En el caso brasileiro se puede apreciar un elemento clave y diferenciador: la ley establece que las unidades de la Policía Federal tienen la responsabilidad de proteger al país de la amenaza terrorista, pero los cuerpos militares, a pesar de esa ley, están igualmente preparados para atender estas necesidades. En el caso de las policías, es posible sostener que su preparación y trabajo están diseñados para operar multifuncionalmente, con unidades de

inteligencia, apoyadas por otras más bien operativas, con un sólido entrenamiento táctico. Esto produce una sana contradicción, toda vez que los cuerpos militares también han sido configurados para cumplir misiones contraterroristas sustentadas en esta polivalencia. El corpus legal brasilero supone que estas tareas son esencialmente policiales, pero la realidad demuestra que no es una postura absoluta como sí podría ser el caso argentino. De todos modos, a pesar de que las fuerzas policiales y militares no estarían del todo coordinadas, lo cierto es que por separado estarían en condiciones de enfrentar una embestida terrorista.

Un punto que sí podría ser controversial, tiene que ver con cuestiones teórico/terminológicas. Las policías brasileras no se autodefinen ni son definidas por la ley como unidades contraterroristas; utilizan más bien el término “antiterrorismo” para referirse a las tareas que cumplen en este ámbito. Los cuerpos militares, por su parte, sí coinciden con la teoría, que separa claramente el uno del otro. El Ejército Brasilerero no se concibe a sí mismo como una fuerza militar “antiterrorista”, sino todo lo contrario, como una fuerza “contraterrorista”. Esa tensión, que pareciera ser conceptual, al momento de encarnarse en la realidad podría tener efectos negativos en la lucha contraterrorista. Si la ley estipula, entonces, que las policías son las fuerzas encargadas de proteger a la nación contra los ataques del terrorismo, ¿qué sucedería con las fuerzas armadas, que están altamente capacitadas para operar en escenarios de estas características? Si el Estado Federal estipula en su Carta Fundamental esto, en consecuencia, las fuerzas especiales del Comando Conjunto no podrían salir de sus cuarteles y proteger al país en caso de que sean atacados por estas fuerzas no convencionales.

Pero más allá de estas posibles tensiones y de las diferencias conceptuales que pueda haber entre la norma y la realidad, lo cierto es que Brasil es uno de los pocos países latinoamericanos que ha comprendido la importancia de contar con un contraterrorismo moderno, basado en el empleo conjunto de sus fuerzas policiales y militares trabajando y entrenando en un proyecto común. Dentro de todo, la experiencia ha demostrado que la lucha contraterrorista demanda un esfuerzo basado en la unidad entre todas las fuerzas nacionales, que incluyan a estos cuerpos armados, pero también a organismos gubernamentales y agencias del mundo civil. Por tanto, el problema radicaría en la solidez de la estructura que coordina

estas operaciones. El Estado Brasileiro avanzó bastante al fortalecer a sus policías y en poner en escena a las fuerzas especiales de sus Fuerzas Armadas en la lucha contraterrorista. Tal vez el próximo paso sea reestructurar la ley y fortalecer aparatos centrales que logren mancomunar los esfuerzos que las distintas unidades de élite han hecho por separado, cuando la nación lo requiera.

c) El contraterrorismo en México: leyes silenciosas, fuerzas preparadas.

Que la mayoría de los estudios sobre seguridad en México aborden las problemáticas asociadas al narcotráfico es algo absolutamente comprensible, considerando todas las consecuencias que ha generado el negocio de las drogas en el país durante los últimos años: miles de muertos a causa de la violencia, erosión institucional producto de la corrupción y altos niveles de incertidumbre entre los ciudadanos que sienten desconfianza hacia el Estado, entre otras tantas secuelas sociales, políticas y económicas generadas por este flagelo. Esto en el plano local, porque en el internacional también se han producido efectos importantes, como las presiones de Estados Unidos para que los distintos Gobiernos Federales, afectos o no, logren controlar a los cárteles que amenazan la frontera entre ambos países; estas relaciones, no exentas de tensión, han derivado, sobre todo en el último tiempo, en problemas no sólo limítrofes, sino también migratorios y otros diplomáticos; la eventual construcción de un muro con cargo a México, el bloqueo de remesas y el posible aumento de las visas estadounidenses para mexicanos son una muestra concreta de estas tensiones.

De los tres casos estudiados en esta investigación, el único que en su Ley antiterrorista no menciona en ninguno de sus artículos el rol de las policías o de las Fuerzas Armadas nacionales en la lucha contraterrorista, es México. Ese mismo vacío se produce tanto en la Constitución Nacional como en la Ley de la Policía Federal, sancionada el 1 de junio del 2009, bajo la administración del presidente Felipe Calderón. De hecho, en el artículo 2 de esta última Ley, se hace referencia a sus objetivos fundamentales, que si bien se podrían aplicar en caso de que México sea atacado por el terrorismo global, lo cierto es que no precisa

a qué tipo de violencia se refiere.<sup>289</sup> La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, instituida en diciembre de 1986, y reformada por última vez el 2018, tampoco establece si estos cuerpos armados tienen la responsabilidad legal de resguardar al país ante amenazas o ataques terroristas. Al igual que la Ley policial, la del Ejército y de la Fuerza Aérea establece responsabilidades y temáticas que podrían estar asociadas al terrorismo, pero sin especificar o aludir a esa amenaza.<sup>290</sup>

Estas omisiones podrían derivar en problemas importantes, sobre todo después de que se perpetren los ataques terroristas, porque encuentran a sus cuerpos armados ante el dilema de actuar o no en post de la protección nacional. ¿Saben efectivamente las Fuerzas Armadas, cuándo deben entrar en acción? ¿Están en condiciones de discernir cuándo un atentado es o no terrorista? Estas interrogantes no son secundarias ni menores, toda vez que la definición o determinación de si un acto es o no terrorista, no depende exclusivamente de los cuerpos armados, sino que es una responsabilidad esencial de las instituciones políticas, que deben plasmarlo en la ley y esclarecerlo en la realidad misma, una vez que se generen.

Los especialistas mexicanos no han atendido mayormente este vacío legal e institucional, del cual están bastante conscientes (Castaño, 2015).<sup>291</sup> Sea cual sea el motivo, sus preocupaciones apuntan más bien al tema del narcotráfico y a las estrategias de seguridad

---

<sup>289</sup> Dicho artículo señala: “La Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, y sus objetivos serán los siguientes: i) salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; ii) aplicar y operar la política de Seguridad Pública en materia de prevención y combate de delitos; iii) prevenir la comisión de los delitos; y iv) investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables”. Algo similar ocurre con el artículo 8 acerca de sus atribuciones y obligaciones, que podrían ser dirigidas a cualquier delito.

<sup>290</sup> El artículo de esta Ley Orgánica establece que las misiones permanentes del Ejército y la Fuerza Aérea, son: “i) defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; ii) garantizar la seguridad interior; iii) auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; iv) realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y v) en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas (Recuperado de [www.gob.mx](http://www.gob.mx), acceso: marzo del 2020).

<sup>291</sup> El citado autor lo sostiene con suma claridad, aunque sin relacionar su hipótesis con el contraterrorismo; de todos modos, su planteamiento es perfectamente conectable con este tema: “Si bien el poder militar ha demostrado su lealtad a las instituciones del Estado mexicano y su subordinación al poder civil constituido a partir del modelo democrático y por su parte los poderes federales y su representación civil han reconocido el papel fundamental que las instituciones armadas han legado para el desarrollo nacional, existe un gran vacío jurídico, programático y presupuestario, tal para identificar con certeza que queremos como nación hacer de nuestras Fuerzas Armadas en el horizonte estratégico” (Castaño, 2015: 9).

implementadas por los gobiernos federales para contenerlo (Benítez, 2009a). Por ese motivo, las grandes interrogantes acerca de sus fuerzas policiales y armadas no giran en torno al terrorismo global, al que han tendido a mirarlo con lejanía, sino más bien al crimen organizado, amenaza que actualmente tiene a la sociedad mexicana viviendo en un complejo escenario político, social e institucional. La mayoría de los académicos e intelectuales han estado intentando resolver y entender otras problemáticas, como por ejemplo la viabilidad de seguir empleando a las fuerzas militares en la lucha contra la drogas (Moloeznik y Suárez, 2012), las dificultades que han tenido éstas al momento de entrar en contacto con la población civil y por cierto la sempiterna crítica hacia los diversos cuerpos policiales por sus bajos niveles de probidad al momento de combatir a los grandes cárteles, entre otros tantos temas.

Fue en ese contexto cuando apareció lo que supuestamente iba a ser la solución a todas las amenazas a la Seguridad Nacional y regional: la *Iniciativa Mérida*, llamada de esta forma a propósito de la capital estatal donde los presidentes George W. Bush y Felipe Calderón firmaron los acuerdos de cooperación y seguridad durante el 2007. El objetivo fundamental de este proyecto era fortalecer la capacidad institucional de México para hacer frente al poderoso crimen organizado, que rápidamente se estaba adueñando del país, en múltiples aspectos. Implicaba un trabajo político y judicial de máxima ingeniería, pero su foco central estaba puesto en la cooperación policial y militar por medio de ayuda económica<sup>292</sup>, entrega de equipos de última generación y el entrenamiento de fuerzas capaces de contrarrestar el poder de los cárteles de la droga (Olson, 2008), aunque los estadounidenses también estaban pensando en otras amenazas como el terrorismo, al momento de establecer las reglas del juego.

Es factible sostener que, desde sus orígenes, la *Iniciativa Mérida* fue concebida como un instrumento contraterrorista (Gereben, Bahney y Riley, 2009). De hecho, el plan original esgrimido por el gobierno de Estados Unidos consideraba a esta área como prioritaria. La

---

<sup>292</sup> La ayuda brindada por Estados Unidos a México fue considerable. Se facilitaron, en la práctica, 1.000 millones de dólares, aunque el Congreso de Estados Unidos había aprobado 1.400 millones, distribuidos entre el 2008 y el 2009. En septiembre del 2012, los norteamericanos habían acumulado una ayuda que giró en torno a los 1.100 millones de dólares. La cifra alcanzó mayores niveles tiempo después, porque hasta el 2014, Estados Unidos había entregado 2.400 millones de dólares, de los cuales la mitad corresponde a las áreas ya mencionadas: asistencia técnica, capacitación de personal policial y militar, y equipamiento para ellos.

primera de las tareas –y tal vez la más urgente- era precisamente apoyar a México en la lucha contra las drogas, pero también contra el terrorismo, situando a ambos problemas en un mismo nivel. Por esa razón, los primeros esbozos contemplaban planes de seguridad fronteriza, pensando en la protección de su propio territorio. Esta parte del proyecto involucraba más del 60% del presupuesto, destinado a la adquisición de equipos de alta tecnología. Sin ir más lejos, los primeros recursos se utilizarían para adquirir algunos medios de transportes que serían empleados por los cuerpos militares y policiales en la persecución de los narcotraficantes, y eventualmente de los terroristas. Las tareas subsiguientes apuntaron, por una parte, a la Seguridad Pública, representando cerca de un cuarto de la Iniciativa, y por otra, a la promoción del estado de derecho y de reformas judiciales que atendieran los Derechos Humanos y el consumo de drogas, que significó no más de un 15% del total.

Los estadounidenses partían del supuesto de que la seguridad de su territorio dependía inexorablemente de la *pax* mexicana. El problema era que México parecía no brindar las certezas necesarias al respecto. Consideraban en vano construir una fortaleza nacional si uno de sus muros –tal vez el más importante- era endeble ante los posibles enemigos.<sup>293</sup> Fue entonces cuando establecieron las áreas prioritarias de su cooperación. Al menos en un comienzo, la *Iniciativa Mérida* estuvo enfocada en asistir técnica, instrumental y profesionalmente a las policías mexicanas, a objeto de mejorar sus capacidades institucionales. Las autoridades políticas de Estados Unidos presuponían que el problema era la deficiencia policial mexicana, pero cuando se percataron de que la solución no sólo pasaba por tener policías bien entrenadas, sino era algo más bien estructural, comenzaron a trabajar en otras dimensiones igualmente importantes, fortaleciendo las leyes que hicieran frente al problema de la corrupción, que en México ha tenido, históricamente, características endémicas (Kraus, 1995; Garzón, 2004). Por ese motivo iniciaron todo un proceso de reforma judicial que estuviera en sintonía con las nuevas circunstancias.

---

<sup>293</sup> Una vez producidos los atentados del 11S, se pensó que los terroristas de Al Qaeda que los perpetraron, entraron por el lado mexicano. Esa idea fue la base que tomó el gobierno del presidente Bush para concentrar su atención en la frontera sur (Benítez, 2009b: 224).

Una de las reformas más importantes se produjo durante el 2008, cuando el Estado mexicano tuvo que añadir algunos principios constitucionales asociados a los Derechos Humanos en el trabajo de las fuerzas policiales y armadas, destinadas a luchar contra el narcotráfico.<sup>294</sup> Pero estas modificaciones no sólo regulaban el accionar de las Fuerzas de Seguridad ante el crimen organizado, sino también establecían ciertas pautas de transparencia y rendición de cuentas en los operativos mismos, y en el manejo de los recursos entregados por Estados Unidos.<sup>295</sup> El punto es que todo eso no se cumplió de forma inmediata; fue recién en el 2012 cuando Estados Unidos tomó la decisión de que México sólo seguiría recibiendo aportes de la *Iniciativa Mérida* si aumentaba y mejoraba sus estándares, protocolos e instrumentos de prevención contra la corrupción y los abusos que sus miembros, aparentemente, habían cometido contra la población civil durante algunos operativos y allanamiento (Sánchez y Juárez, 2019).

De todos modos, la corrupción de las policías y las acusaciones de violación a los Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas en el ejercicio de sus funciones no son los únicos problemas que tendrían las fuerzas mexicanas de seguridad. También está el vacío legal que confunde las funciones de cada cuerpo en la lucha contra el crimen organizado, el mismo que podría obstaculizar la lucha contra el terrorismo. Si las tareas policiales y militares están abocadas al combate contra los cárteles de la droga, con resultados adversos a los que se han esperado durante años (más recursos, más y mejores fuerzas, y sin embargo, más violencia y criminalidad; esa fue la tendencia durante los primeros años de la *Iniciativa* que se fue repitiendo año tras año (Cadena, 2010; Phillips, 2019)), más compleja sería la situación si el país recibe una agresión terrorista, pensando que sus efectos podrían generar un daño más rápido, coyuntural y profundo que el producido por accionar de los grandes cárteles, cuya presencia es conocida por todos los actores. Ese vacío legal y la consecutiva confusión de roles que se ha vivido en México en las últimas décadas podría generar un colapso estructural

---

<sup>294</sup> Cadena (2010: 55) señala que el gobierno del presidente Felipe Calderón había propuesto otras reformas igualmente importantes, como un nuevo Código Penal único para toda la Nación, la autorización a la Procuraduría General de la República para realizar espionajes telefónicos y la posibilidad de redadas sin orden judicial, cuestiones que suscitaron fuertes críticas por parte de la ciudadanía. En políticas como éstas, es posible dilucidar las influencias del Acta Patriótica (2001), la Ley de Reformas para mejorar la Seguridad Fronteriza (2002), la Entrada con Visas (2002) y la Ley de Seguridad Doméstica (2002) en la normativa mexicana (Velázquez y Schiavon, 2008: 74).

<sup>295</sup> *Diario Oficial de la Federación* (Recuperado de [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (acceso, mayo del 2020)).

en el país, toda vez que las fuerzas policiales no estarían preparadas profesionalmente ni legitimadas socialmente, y las fuerzas militares no tendrían el soporte legal para operar en contextos de esta naturaleza.

A pesar de este escenario, incierto y complejo a la vez, todo indica que la *Iniciativa Mérida* coadyuvó –más directa que indirectamente, aunque no completamente- para que México desarrollara su propio sistema contraterrorista. Hasta ese momento, las instituciones nacionales estaban destinadas a la lucha contra el narcotráfico que, a mediados de la década del 2000, había comenzado no sólo a crecer en número y en fuerza, sino también a reaccionar con más violencia contra las autoridades, tanto dentro como fuera del territorio nacional. El terrorismo, por aquel entonces, no era una preocupación para los ciudadanos ni para el Estado, ya que no había amenazas concretas, ni mucho menos experiencias como las vividas por otras naciones del mundo. Para quienes sí representaba una amenaza latente, era para sus vecinos del norte.<sup>296</sup> Todo esto explica por qué era difícil desatender del problema central y concentrarse en uno nuevo, que era más bien ajeno a la realidad y a la historia mexicana, al menos hasta ese momento. Ahora bien, este lógico énfasis en el narcotráfico está ampliamente estudiado por la literatura especializada. Hace unos años, Benítez (2009a: 183) sostuvo:

Casi 80% de las estructuras de la PGR se dedican al combate contra el narcotráfico. Entre las más importantes se encuentran la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (la principal institución que realiza inteligencia en la PGR) y la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas. En el caso de las Fuerzas Armadas, de sus casi 250.000 hombres, unos 40.000 realizan labores contra el narcotráfico de forma permanente.

Pero el terrorismo se había convertido en el tema central de la agenda de seguridad de Estados Unidos después del 2001 (Rodríguez, 2010: 42), y México no podía eludir esta realidad. Era necesario que las autoridades mexicanas, además de perseguir al crimen organizado, comenzaran a cuestionarse la posibilidad de prepararse ante eventuales ataques

---

<sup>296</sup> Rodríguez y Nieto (2010: 94) aseguraron que “los mexicanos identifican a la delincuencia organizada como la principal amenaza a la Seguridad Nacional del país; el terrorismo ocupa el cuarto lugar, con apenas un 3%”.

de este tipo, ya sea por motivaciones propias o por presiones o insinuaciones diplomáticas ejercidas por la nación vecina. Parece ser que prevaleció la segunda de estas opciones, porque la *Iniciativa Mérida*, durante sus primeros años de funcionamiento, entregó cerca de 500 millones de dólares en “equipo para actividades antinarcóticos, de contraterrorismo y seguridad de la frontera” (Rodríguez, 2010: 47). De todos modos, no es posible determinar si el contraterrorismo que comenzaba a operar en México se basaba en la notoria relación entre el terrorismo y el narcotráfico (Estrada, 2012: 272), o bien porque en verdad veían la amenaza terrorista como una hipótesis factible. Pero más allá de estas alternativas, lo cierto es que México fue configurando y organizando paulatinamente algunas fuerzas policiales y militares encargadas de la seguridad nacional destinadas a estas labores.

En la línea de lo anterior, el Comandante de la Fuerza Aérea Mexicana, Genaro García Solís, señaló que los énfasis del Estado Federal han estado orientados a sus amenazas más inmediatas, aquellas que produce el crimen organizado, que ha absorbido gran parte de los recursos y esfuerzos de la institucionalidad de seguridad mexicana:

Creo que ha sido el hecho de que la principal amenaza que tenemos es el narcotráfico y se ha empleado más a personal y material en este tema. Obviamente que atendiendo de forma transversal el terrorismo como una de las formas empleadas por los carteles de la droga, pero sin reconocerlo como tal.<sup>297</sup>

Es cierto que la *Iniciativa Mérida* contemplaba al terrorismo en su primera etapa, pero sus preocupaciones fundamentales continuaban girando en torno al problema del narcotráfico; al menos eso reflejaba sus inversiones iniciales; ninguna alude al contraterrorismo propiamente tal. De los más de 300 millones de dólares entregados para cubrir este ítem, 208 eran para comprar helicópteros Bell 412s y 24 para equipos logísticos y entrenamiento, además de 87 scanners de ion para el Ejército y la Fuerza Aérea, y dos aviones CASA CN-235 para la Armada, destinados al cuidado de las costas nacionales. Un poco más de 30 millones de dólares para que el Instituto Nacional de Migración modernizara su base de datos, y entrenara a su personal en técnicas de rescate y salvamento en la frontera con Estados Unidos. También, cerca de 25 millones serían destinados a la estructuración de

---

<sup>297</sup> Genaro García Solís. Entrevista realizada el 28 de mayo del 2023. García Solís es actualmente Comandante de la Fuerza Aérea Mexicana y experto en materias de inteligencia y Seguridad Nacional.

un sistema de comunicaciones seguras para las agencias de seguridad, y 2 millones para lo que se denominó la Operación contra traficantes. Junto con lo anterior, se creaba la Iniciativa sobre seguridad y salud (OASISS), encargada de identificar y perseguir a traficantes de persona (Benítez, 2007).

i) Las fuerzas contraterroristas mexicanas

Donde sí se aprecia una influencia contraterrorista clásica, es en el uso de las Fuerzas Armadas. Entre finales del 2006 y mediados del año siguiente, el Gobierno Federal había diversificado ampliamente la cantidad de instalaciones estratégicas del país que serían vigiladas por miembros del Ejército y la Armada, poniendo en evidencia que la protección de la infraestructura crítica en México no ha recaído en las policías, sino en las Fuerzas Armadas, a pesar de que las primeras también tienen sus unidades especializadas. Por ejemplo, a nivel federal, México cuenta con el GOPES (Grupo de Operaciones Especiales), unidad de la Policía Federal cuyas misiones fundamentales son las propias de un cuerpo policial de élite: rescatar rehenes en contextos de suma complejidad, neutralizar a criminales de alta peligrosidad –sobre todo miembros del crimen organizado<sup>298</sup>-, proteger lugares importantes y estratégicos, y cumplir tareas de contraterrorismo. Otro ejemplo importante es el Grupo de Operaciones Especiales de Seguridad Pública, igualmente conocido como GOPES, perteneciente al Estado de Tamaulipas. Creado hace poco tiempo, esta unidad policial especial no tiene un carácter contraterrorista propiamente tal, sino que su objetivo es más bien perseguir a los cárteles que existen dentro de los límites de dicho Estado. Sus primeras capacitaciones la realizaron las fuerzas especiales de la Armada Mexicana, como también algunos cuerpos especiales provenientes desde Estados Unidos.

---

<sup>298</sup> Uno de los casos más emblemáticos ocurrió durante octubre del 2019, cuando la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) envió más de doscientos funcionarios de las Fuerzas Especiales a la ciudad de Culiacán para reforzar los operativos de seguridad ante las reacciones del Cártel de Sinaloa después de la detención de Ovidio Guzmán, hijo de su fundador Joaquín Guzmán Loera. En dicha oportunidad, el Gobierno Mexicano sumó a los operativos al GOPES de la Policía Federal (Recuperado de [www.defensa.com](http://www.defensa.com), acceso: abril del 2020).

Son varias las policías estatales de México que cuentan con unidades de acciones especiales. Entre éstas destacan el Grupo de Reacción Especializada y Rescate (GROE), perteneciente a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro; el Grupo de Armas y Tácticas Especiales de la Comisión Estatal de Seguridad del Estado de Coahuila; y el Escuadrón Táctico de Reacción Inmediata (ETRI), bajo el alero de la Fiscalía General del Estado de Yucatán. Estos y otros cuerpos policiales –como Los Zorros de la Policía de Ciudad de México- reciben un entrenamiento íntegro y diversificado. Son permanentemente capacitados para liberar rehenes, negociar con criminales de alta peligrosidad, manejar artefactos explosivos y operar en ambientes cerrados. Algunos incluso son adiestrados por unidades especiales provenientes desde afuera, como el caso del GROE queretano que recibe colaboración del SWAT de Estados Unidos y de la policía israelí.<sup>299</sup> El problema radica en que el foco de estas policías no es el terrorismo global, aunque su entrenamiento abarca áreas contraterroristas, sino más bien los cárteles de la droga.<sup>300</sup> Un miembro en retiro de Los Zorros aseveró sobre esto último:

Nos preparan para todo tipo de escenario, pero la principal preocupación de las autoridades políticas del Estado [Estado de México] es la delincuencia organizada. México tiene niveles muy complejos de narcotráfico, y los cárteles están cada vez más atrevidos y agresivos; tienen un poder cada vez más fuerte. (...) Esos son los primeros terroristas que debemos neutralizar, porque como lo han demostrado los últimos años, están dispuestos a todo; capaces de hacer todo lo que sea posible para alcanzar sus intereses egoístas.<sup>301</sup>

A pesar de los esfuerzos de contar con policías estatales altamente capacitadas, lo cierto es que en México son las Fuerzas Armadas las encargadas de proteger los lugares claves de posibles sabotajes o ataques terroristas. En ello han incidido algunas variables políticas como la decisión voluntaria de no pretender emplear a las policías, pero uno de los factores más determinantes ha sido el papel que ha jugado Estados Unidos en este proceso. De hecho, un informe elaborado por el Congreso de dicha Nación, señaló que, durante el año 2006, más de quinientos cincuenta miembros del Ejército y de la Armada habían recibido

---

<sup>299</sup> “Noticias”, *El Universal de Querétaro* (Recuperado de [www.eluniversalqueretaro.mx](http://www.eluniversalqueretaro.mx), acceso: abril del 2020).

<sup>300</sup> “Fuerzas de Tarea – Los Zorros” (Recuperado de [www.ssc.cdmx.gob.mx/agrupamientos/fuerza-de-tarea](http://www.ssc.cdmx.gob.mx/agrupamientos/fuerza-de-tarea), acceso: mayo del 2020).

<sup>301</sup> C.B.F. Entrevista realizada el 19 de octubre del 2020. El ex oficial de la Policía del Estado de México solo autorizó el uso de las siglas de su nombre.

instrucción contraterrorista. Como ha sido la tónica de esta investigación, la inteligencia y la seguridad portuaria y aeroportuaria han sido los principales ámbitos en los que estos cuerpos fueron entrenados, pero el más importante ha sido el uso de fuerzas especiales para la protección de lugares claves para la seguridad nacional. El total invertido por Estados Unidos en el entrenamiento de estos elementos superó el medio millón de dólares (Mendoza y García, 2008).

Dicho informe elaborado por el Congreso de Estados Unidos señaló que el personal mexicano fue entrenado en varias dimensiones. Un primer curso se realizó en México y constó de un trabajo de análisis de inteligencia en tiempo real, en el cual se simulaban distintas operaciones y escenarios, entre ellos, algunos de tipo terrorista. Este entrenamiento estuvo a cargo de la Fuerza de Tarea Conjunta Norte de Estados Unidos, y tuvo una duración aproximada de una semana. Un segundo curso de contraterrorismo tradicional se realizó en el Fuerte Lackland de Texas, en el que participaron solo tres oficiales del Ejército Mexicano; en dicha oportunidad, los alumnos pudieron analizar la trascendencia de las fuerzas especiales en la reacción ante escenarios de violencia terrorista. Otro curso importante fue el de Inteligencia en el combate al terrorismo, impartido en el Fuerte Huachuca, en Arizona, donde se ubica el Centro de Inteligencia del Ejército de Estados Unidos. Este último curso se concentró en la importancia de la inteligencia preventiva y resolutiva en la lucha contra el terrorismo.<sup>302</sup>

Miembros de la Armada Mexicana también recibieron entrenamiento contraterrorista. Oficiales de la Segunda Región Naval fueron destinados al Colegio Naval de Norfolk, en Virginia, donde recibieron instrucción en maniobras conjuntas en el mar, simulando el secuestro de embarcaciones y el empleo de estos medios como instrumentos de destrucción, con cargamentos explosivos y de otra índole. Otros dos elementos de las Fuerzas Navales del Golfo y del Pacífico fueron destinados a Hurlburt Field, en Florida. En esta unidad, que es la sede del Comando de Operaciones Especiales de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, ambos marinos recibieron entrenamiento de operaciones especiales contraterroristas combinadas

---

<sup>302</sup> “Informes oficiales del Congreso de Estados Unidos” (Recuperado de [www.state.gov](http://www.state.gov), acceso: junio del 2020).

(aire y mar). Adicional a esto, más de cuarenta oficiales y suboficiales de la Armada Mexicana participaron el curso de seguridad portuaria de muelles en Manzanillo, Colima, y en el Puerto de Veracruz. Este curso buscaba prepararlos para escenarios de violencia extrema en embarcaciones, muelles menores y puertos mayores.<sup>303</sup>

Como resultado de esta relación con Estados Unidos, México organizó un cuerpo militar especialmente dedicado a tareas contraterroristas, aunque ha sido usado en más de alguna oportunidad para labores contra el narcotráfico (Beals, 2010: 15).<sup>304</sup> Se trata de la Fuerza Especial de Reacción (FER), parte integrante del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFFE). Muy similar al Comando de Operaciones Conjuntas Especiales del Brasil, la Fuerza Especial de Reacción mexicana reúne a los mejores hombres de las fuerzas especiales de las tres ramas de las Fuerzas Armadas de la Nación (Ejército, Armada y Fuerza Aérea). Su tarea principal es la seguridad nacional ante las amenazas terroristas, pero dada su naturaleza, también está preparada para resguardar al país de cualquier enemigo, convencional o no convencional. En estos años, ha entrenado en múltiples escenarios y fuerzas similares de todo el mundo, intercambiando experiencia y conocimiento con el 7° Grupo de Fuerzas Especiales del Ejército de Estados Unidos, el Sayaret Matkal de Israel y el SAS del Reino Unido.

Como es un grupo reducido destinado a misiones estratégicas, la Fuerza Especial de Reacción cumple misiones secretas, bajo las más estrictas medidas de seguridad y resguardo. Esto llega a tal punto, que nadie conoce las identidades de sus miembros. De lo que sí se tiene certeza, es que la mayoría de sus labores se concentra en asegurar el trabajo del personal de la SEDENA y de la SEMAR desplegados a lo largo del territorio. Para cumplir estas tareas, previamente se infiltran en los lugares acordados, no sólo para conocer el ambiente en el que dichas fuerzas operarán, a objeto de protegerlos, sino también para sacar de circulación a todas las amenazas que podrían eventualmente poner en riesgo la integridad de los funcionarios y por cierto el funcionamiento de las misiones establecidas por el alto

---

<sup>303</sup> “Informes oficiales del Congreso de Estados Unidos” (Recuperado de [www.state.gov](http://www.state.gov), acceso: junio del 2020).

<sup>304</sup> El uso de fuerzas especiales en el combate contra el narcotráfico no es un fenómeno reciente; muy por el contrario, se remota a la época de los primeros gobiernos Panistas (Díez y Nicholls, 2006: 23).

mando. Su trabajo es más bien operar silenciosamente detrás de las líneas operativas que deben cubrir otras fuerzas especiales o comunes destinadas a misiones de seguridad. Pero en caso de que estas últimas comiencen a perder vigor o se vean diezmadas, la Fuerza Especial de Reacción tiene las facultades para salir de su sigilo y entrar en acción.

El entrenamiento de sus miembros es muy similar al que reciben todos los cuerpos de operaciones especiales. Están en condiciones de ser desplegados en todo tipo de ambiente; su preparación les permite operar en zonas selváticas y desérticas, urbanas y rurales, portuarias y aeroportuarias, en tierra, aire y mar, de forma estática o en movimiento. En el marco de acciones terroristas, su preparación les permite rescatar rehenes desde aviones que se hallan en el aire, hasta barcos que se encuentran navegando; incluso, al ser buzos expertos, tienen la particularidad de saber operar submarinos. Tienen entrenamiento en activación y desactivación de elementos explosivos, como también en protección de víctimas que hayan sido heridas durante ataques con este tipo de material. En realidad, si bien tienen conocimientos en el plano de la inteligencia, lo cierto es que su destreza más importante es la de ser una fuerza operativa, táctica y, como su mismo nombre lo sostiene, de reacción ante agresiones de todo tipo, pero sobre todo de terrorismo, a pesar de que su experiencia ha estado más bien concentrada –como es la tónica de toda fuerza mexicana- en la lucha contra los cárteles de la droga.<sup>305</sup>

Para Jesús Antonio Pérez Chávez, oficial retirado de las fuerzas especiales del Ejército mexicano, la inteligencia ha sido una de las áreas que las fuerzas armadas nacionales han potenciado durante el último tiempo:

Desde las instituciones de formación militar, a todos los niveles, generales, jefes, oficiales y personal de tropa se ha hecho mucho énfasis en lo que es la inteligencia y contrainteligencia con la finalidad de que las unidades estén preparadas para hacerse llegar de la información necesaria, procesarla y hacerla llegar al alto mando para su clasificación y toma de decisiones. Esta es una tarea que no es fácil ya que nuestro país en estos momentos está pasando por una disputa de los carteles del crimen organizado muy fuerte, donde se tiene diecisiete organizaciones registradas y distribuidas a lo largo y ancho de nuestro país, esto suscitado por la falta de una Seguridad Pública municipal,

---

<sup>305</sup> Entrevista realizada el 19 de abril del 2020. El ex Oficial del Ejército Mexicano pidió reserva de sus datos.

estatal y federal capacitada para repeler estas agresiones y poder contrarrestar su avance en el país.<sup>306</sup>

Pero la unidad contraterrorista más grande de México está alojada en el Ejército, más específicamente en el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFE). Si bien el grueso de sus misiones se ha enfocado en la lucha contra las drogas, lo cierto es que su naturaleza misma es contraterrorista, incluso desde sus orígenes. Esta unidad nació a comienzos de 1986, durante la administración del presidente Miguel de la Madrid, y sugerido por el entonces Secretario de Defensa Nacional, general Juan Arévalo, con el objetivo de prevenir posibles atentados terroristas durante el Mundial de fútbol organizado para ese año. Inicialmente fue concebida como una fuerza de choque; es más, su primer nombre fue Fuerza de Intervención Rápida (FIR), y sus primeros instructores fueron principalmente operadores de fuerzas especiales provenientes de Estados Unidos, aunque también recibieron entrenamiento de la Gendarmería Francesa. Desde un comienzo, sus elementos fueron preparados para todo tipo de ambiente (urbano, selvático, rural, etc.), y con altas capacidades de infiltración desde el aire, el mar o la tierra. Al ser una fuerza de choque, sus acciones deben ser sorpresivas, rápidas y agresivas (Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 2009).

Entre las tantas reformas experimentadas por el GAFE, es necesario poner sobre relieve la formación de un Cuerpo de Fuerzas Especiales, que reúne a una serie de batallones que, por cierto, cumplirían labores importantes en la lucha contraterrorista. Además del Batallón de Fuerza Especial de Reacción, está el Grupo de Respuesta a emergencias, que igualmente son fuerzas de operaciones especiales, pero preparadas para funcionar en contextos principalmente irregulares. Los elementos pertenecientes a este batallón están altamente capacitados para liberar rehenes, combatir en zonas urbanas y, lo más interesante de todo, es que están en condiciones de operar en ambientes de destrucción, no sólo por causas naturales, sino también por motivaciones terroristas. Pueden desactivar bombas, pero a la vez trabajar en espacios que hayan sido devastados a causa de alguna detonación, con daños en la infraestructura y en las personas. A diferencia de la Fuerza Especial de Reacción,

---

<sup>306</sup> Jesús Antonio Pérez Chávez es Capitán 2° de Infantería en retiro del Ejército Mexicano; entre sus distintas destinaciones estuvieron el GAFE. Entrevista realizada el 15 de abril del 2023.

el Grupo de Respuesta a emergencia opera cuando los sucesos ya se perpetraron; son unidades de reacción que aparecen en escena cuando el ataque se ha producido, persiguiendo a los sospechosos y colaborando con la población afectada.

El contacto con las fuerzas especiales de Estados Unidos les ha permitido a las mexicanas adquirir habilidades elementales en la lucha contraterrorista. Además de las ya señaladas, están aquellas pensadas para combatir armas de destrucción masiva. En esos procesos de aprendizaje, las unidades mexicanas han logrado conocer técnicas asociadas a la búsqueda de túneles, de instalaciones donde eventualmente se podrían almacenar estos materiales, como también todo lo relativo a su transporte terrestre, aéreo y marítimo. Gracias a estas capacidades, las fuerzas mexicanas de seguridad han logrado descubrir túneles empleados por los traficantes de droga, que han visto en esos medios una forma efectiva para introducir sus cargamentos ilícitos, de forma imperceptible, a través de la frontera con Estados Unidos. Lo mismo en materias de transporte. En reiteradas ocasiones, la Marina Mexicana ha detectado embarcaciones en altamar, que contienen cargamentos de droga que provienen de Sudamérica, principalmente. En estas labores, el entrenamiento anfibia de sus fuerzas especiales les ha permitido detectar estos medios ilegales, abordándolos en medio del mar, para luego neutralizarlos en pleno movimiento; gran parte de este trabajo lo han entrenado junto con las fuerzas especiales estadounidense.<sup>307</sup>

Sobre la experiencia de las fuerzas especiales en materias contraterroristas, un actual oficial jefe del Ejército Mexicano señaló:

Las fuerzas de élite de las Fuerzas Armadas mexicanas están preparadas bajo los más altos estándares de entrenamiento y capacidad. Pueden funcionar y ser desplegadas en ambientes diversos y adversos, alcanzando resultados extraordinarios. El trabajo conjunto con fuerzas especiales de varios países les permite no sólo conocer lo que éstas hacen, sino también perfeccionar esos conocimientos y hacerlos propios a la realidad nacional. (...) El Gobierno Federal decidió hace unos años enviar estas tropas al combate contra los narcos porque su poder de fuego es superior al de los policías; digamos que está a la misma altura que el de las fuerzas armadas, por lo cual nosotros desequilibramos la balanza a favor del bien común.<sup>308</sup>

---

<sup>307</sup> Entrevista realizada el 19 de abril del 2020. El ex Oficial del Ejército Mexicano pidió reserva de sus datos.

<sup>308</sup> Entrevista realizada el 21 de septiembre del 2020. El Oficial activo del Ejército Mexicano pidió reserva de sus datos.

No obstante todo lo anterior, el caso mexicano tiene una característica particular, que lo distingue ampliamente de los otros casos latinoamericanos vistos en esta investigación, y que podría producir efectos negativos en la lucha contraterrorista: miembros de las fuerzas especiales, específicamente del GAFE, que han recibido entrenamiento de élite, han abandonado las filas del Ejército Mexicano para enrolarse en los cárteles de la droga con mayores tasas de criminalidad, cuyas conexiones con el terrorismo global se ha demostrado, de acuerdo con investigaciones recientes (Pérez, 2012; Villoro, 2012). El ejemplo más patente de esta realidad es posible apreciarlo en Los Zetas, una de las bandas más peligrosas y poderosas de México, por su presencia e influencia, tanto dentro como fuera del país. Sus miembros se hicieron conocidos durante los inicios de la “guerra contra el narcoterrorismo” por la violencia con la que actuaban contra sus enemigos.<sup>309</sup> Sin ir más lejos, fueron los primeros en utilizar internet para agredir a sus víctimas, como una estrategia de amedrentamiento contra los civiles y autoridades que osaran interponerse en su camino (Hesterman, 2013).

Cuando se analizan las variables que posiblemente explicarían las causas de esa violencia –inusitada y exacerbada-, una de las más determinantes tiene que ver con el entrenamiento que han recibido sus miembros en las fuerzas especiales mexicanas (Marley, 2019: 123). Como se sabe, la preparación de ese personal de élite militar requiere no sólo de conocimientos técnicos o tácticos de suma complejidad, sino también de una alta preparación psicológica, ya que están adiestrados para operar en los escenarios más adversos que las guerras convencionales y no convencionales pueden experimentar. Es preciso señalar, que esos ex militares recibieron en el GAFE formación especializada que pusieron al servicio no del Estado, de la población ni del bien común, sino del crimen organizado (del Bosque, 2019). Fueron formados por las unidades contraterroristas y de contrainsurgencia más reconocidas del mundo, por tanto, el nivel de conocimientos tácticos y de información que manejan los ubican entre los factores que más afectan a la seguridad mexicana y por cierto a la de Estados

---

<sup>309</sup> Es menester señalar, que Los Zetas comenzaron siendo el brazo armado del Cartel del Golfo. Eran definidos por los capos y por ellos mismos como “los escuadrones de ataque”, cuya misión fundamental era neutralizar a todos los enemigos, es decir, personal policial y militar, e integrantes de los otros cárteles. Hesterman (2013: 142) señaló que Los Zetas eran “los más avanzados tecnológicamente, sofisticados y violentos.”

Unidos, pensando que tienen la capacidad de operar de forma imperceptible y simultánea en la frontera binacional.

El problema se complejiza al saber que Los Zetas, además de ser uno de los cárteles más importantes del país (Correa-Cabrera, 2017), tienen nexos con agrupaciones terroristas como Hezbollah, que durante los últimos años ha incrementado considerablemente su presencia en América Latina (Realuyo, 2017; Levitt, 2020). Como se mencionó en capítulos anteriores, los especialistas han afirmado durante años que dicha organización libanesa ha venido penetrando los límites de la región, controlando algunas rutas y zonas, y usufructuando del comercio ilegal y, por cierto, del lavado de activos (Spencer, 2016), contribuyendo notoriamente a la hipótesis de la convergencia que se mencionaba al comienzo de este trabajo. Que, en principio, los otrora miembro de las fuerzas especiales mexicanas trabajen en conjunto con grupos como Hezbollah, no debe ser minimizado ni tratado con cierta liviandad. Son hombres que no sólo poseen entrenamiento militar del más alto nivel, sino, además, por esa misma condición, manejan datos e información que podría poner en riesgo la seguridad de la Nación. Es probable que esta agrupación no tenga intenciones de atacar en México, pero sí en Estados Unidos<sup>310</sup>, sobre todo considerando sus lazos con Irán, amenaza permanente del país angloamericano.

## ii) Conclusiones del contraterrorismo mexicano

Tal como se ha mencionado en ocasiones anteriores, los principales problemas de México están asociados al narcotráfico y a la corrupción. Tanto a nivel federal como estatal, las autoridades políticas han destinado todos sus esfuerzos y recursos policiales, militares e institucionales a contener el avance de esta expansiva amenaza a la seguridad nacional. Por

---

<sup>310</sup> En marzo del 2015, en una de las sesiones del Congreso de Estados Unidos, tanto el Comandante del Comando Sur, el entonces General Kenneth Tovo, como el Senador Tom Carper, develaron el fruto de las investigaciones hechas por los departamentos de inteligencia militar, sobre la presencia de Hezbollah en México. El primero reafirmó el interés de este grupo para unirse a los cárteles de la droga, mientras que el segundo aseguró que los libaneses estaban apoyando la entrada de iraníes que tenían como misión fundamental asesinar al embajador de Arabia Saudita apostado en Estados Unidos. (“Noticias”, *El Universal* (Recuperado de [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), acceso: marzo del 2020)).

cierto, que eso es absolutamente justificable, considerando que el narcotráfico tiene al país subsumido en una ola de violencia única dentro de América Latina, con más de 35.000 muertos al año. Este flagelo social, económico e institucional ha cobrado tanta urgencia para el Estado mexicano, que pareciera ser el único problema a la seguridad que sucede en el país. En otras palabras, es factible proponer que los cárteles han relegado a un segundo o tercer plano el resto de las amenazas nacionales e internacionales. De hecho, el terrorismo global o en su vertiente islámica casi no figuran dentro de la Ley ni en la narrativa política local, a pesar de que el país ya recibió amenazas de miembros de Estado Islámico hace unos años atrás. Que esas intimidaciones no se hayan hecho realidad hasta ahora, no significa que vayan a suceder en el futuro. La historia indica que estos grupos, en algún momento, cumplen con sus amenazas.

Pero el problema no es solamente de percepciones o experiencias; detrás de todo esto subyace un tema institucional importante: por una parte, la normativa mexicana no establece con precisión ni claridad el papel de las policías en el trabajo contraterrorista, a pesar de que sus unidades federales y estatales cuentan con grupos especiales que podrían ser empleados en estas labores; y por otra parte, las leyes señalan que toda la Seguridad Pública recae exclusivamente en estos cuerpos policiales, mientras que en la realidad no han sido sino las fuerzas militares las que se han preparado, tanto dentro como fuera del país, para cumplir este tipo de misiones, a pesar de que no es su función principal. Este escenario podría generar complicaciones importantes en el sistema de seguridad en caso de que México sea atacado por un grupo terrorista internacional, porque no sólo tendría fuerzas policiales no del todo preparadas para amenazas como éstas; también, leyes que limitarían a las fuerzas armadas para actuar a causa de una reglamentación vigente que no las contempla para tales efectos.

#### d) Conclusiones del capítulo

Los sistemas contraterroristas argentino, brasilero y mexicano reflejan realidades y desafíos bastante diferentes. Sin embargo, tienen tres puntos en común que son particularmente significativos, considerando el escenario actual, marcado por la presencia

terrorista en el mundo entero: como éste no es un problema recurrente en las historias de estos países –quizás, a excepción de Argentina-, lo cierto es que estos Estados latinoamericanos han enfocado el trabajo de sus policías y fuerzas militares a otras tareas todavía más urgentes, como por ejemplo a contener el crimen organizado, que es la amenaza más inmediata y apremiante que han enfrentado en las últimas décadas; que no sólo pone en peligro la economía o el comercio local, regional e internacional, sino también tiene la particularidad de carcomer las estructuras de la institucionalidad al punto de debilitarlas. Para los efectos de esta investigación, es posible sostener que el primero de estos puntos en común, es que el terrorismo global no figura en sus prioridades en materias contraterroristas.

Un experto en contraterrorismo que desarrolló su vida profesional durante años en la Policía de la Provincia de Buenos Aires, sostuvo una idea que es perfectamente aplicable a los tres casos estudiados en este trabajo:

Hay que destacar la capacitación y preparación ininterrumpida y permanente, a nivel internacional como provincial, en las Unidades que luchan contra el terrorismo en territorio nacional. El gran problema que tenemos entre manos, es que los sistemas de inteligencia, en general, están caducos, no responden a las convenciones internacionales, y lo más preocupante, es que no se tienen presentes los daños que causa el terrorismo cuando éste no es detectado ni neutralizado. En ese momento, las agencias de seguridad entran en desventaja.<sup>311</sup>

El segundo punto hace referencia a las obsolescencias, contradicciones y vacíos legales que hay en estos países en materias contraterroristas, no sólo acerca del empleo de las fuerzas militares en esas funciones, sino también sobre del papel que deben jugar las fuerzas policiales en escenarios dominados por esta amenaza global. Son varios los aspectos que hacen pensar que estos sistemas están obsoletos, o que tienen ciertas contradicciones o vacíos que ameritan un análisis riguroso: por ejemplo, marginar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo, olvidando que ellas tienen una responsabilidad absoluta en la protección de la soberanía nacional, de la población y de las instituciones que mantienen la República; o asumir que el terrorismo es sólo un problema de Seguridad Pública, y que por tanto, basta con la presencia de cuerpos policiales para controlar cualquier situación de esta

---

<sup>311</sup> Entrevista realizada el 8 de diciembre del 2020. El ex experto del área de contraterrorismo de la Policía de la Provincia de Buenos Aires pidió reserva de sus datos.

envergadura; o tener fuerzas policiales o militares altamente instruidas, pero limitadas por leyes que ni siquiera estipulan cuáles serían los roles de esas fuerzas.

Lo anterior se puede apreciar en lo que Christian Vianna de Azevedo destacó durante la entrevista que realizó en el marco de esta investigación, poniendo en evidencia que limitar la lucha contraterrorista a una sola institución, puede causar efectos sumamente complejos en una sociedad que es atacada por estos grupos:

En términos de prevención de ataques, interrupción y contrarrestar ataques, el entrenamiento en inteligencia de las fuerzas especiales es constante, y también del policial, como es el caso de la Policía Comunitaria; ellos tienen los ojos muy abiertos para todo esto. En términos de hacer los preparativos para contener la facilitación al terrorismo, y la financiación y todo eso, creo que solo la Policía Federal tiene la capacidad bien desarrollada. Las policías de los Estados aún no, porque ellos no tienen las atribuciones [legales] de enfrentamiento, de enfrentar la facilitación del terrorismo; ellos no se preocuparon en desarrollar estas habilidades.<sup>312</sup>

Y el tercero, dice relación con el tipo de terrorismo que analiza esta investigación: el entrenamiento que reciben las Fuerzas Policiales, Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad de Argentina, Brasil y México no considera parte de su doctrina, formas de terrorismo islámico propiamente tal. Esa puede ser una ventaja, toda vez que no se limita a estereotipos, métodos o formas determinadas, alcanzando niveles de preparación más generales y por tanto multifacéticas, como por ejemplo, alistarse para enfrentar amenazas de criminalidad organizada, que muchas veces emplea extrema violencia para defender sus intereses; pero como se ha visto a lo largo de esta investigación, no precisar en el terrorismo islámico también puede generar contrariedades importantes en caso de que se manifieste en la realidad, porque sus acciones distan de otras formas de violencia extrema. Motivaciones, aspectos culturales y métodos que emplean estos grupos radicales requiere de una instrucción específica que estas Fuerzas no han recibido, puesto que su foco en temas contraterroristas ha sido más bien genérico.

---

<sup>312</sup> Christian Vianna De Azevedo, Ex Oficial de la Policía Federal Brasileira. Entrevista realizada el 15 de junio del 2023.

## CONCLUSIONES

Este trabajo aporta a la discusión académica abordando la siguiente disyuntiva: ¿están preparados Argentina, Brasil y México, para enfrentar el terrorismo global, aquel que encarnan los grupos radicales islámicos más activos de las últimas dos décadas? En un principio parecía una pregunta amplia, por eso fue necesario identificar los mecanismos disponibles para hacerle frente a esta amenaza, que después del 11S, se posicionó como la más relevante de la época contemporánea. Y uno de los supuestos que impulsó esta investigación, es que el terrorismo era un problema político, social, cultural, idiosincrático e internacional complejo que requiere múltiples miradas. Porque si en algo coinciden la teoría y la práctica, es que esta amenaza debe ser identificada, analizada y contenida a través de múltiples perspectivas, mecanismos y metodologías, empleadas a la vez. No se combate como a una fuerza regular o convencional; ni tampoco debe ser concebida como la simple manifestación violenta de un grupo de personas descontentas con el sistema, que sólo buscan desestructurar el orden vigente. Como se ha visto en esta investigación, el terrorismo es un fenómeno todavía más complejo, que requiere soluciones integrales. Esto explica por qué el foco de este trabajo estuvo puesto en los aspectos legales, políticos y armados, en conjunto.

La “nueva era de conflictos y violencia”, a la que aludía *Naciones Unidas*, posicionaba al terrorismo como una de las principales amenazas del mundo entero. A pesar de que este organismo internacional señaló que la actividad terrorista ha venido disminuyendo con el correr de los años (al igual que el *Índice Global del Terrorismo* del 2022<sup>313</sup>), lo cierto es que está muy lejos de desaparecer, al menos así lo demuestran grupos como Boko Haram y Al-Shabaab, que han desarrollado un poder bastante significativo en el continente africano. Lo que sí ha disminuido considerablemente respecto a años anteriores, ha sido la actividad terrorista de aquellos grupos que mantuvieron al mundo occidental en una constante incertidumbre, como lo fueron Al Qaeda y Estado Islámico, responsables de haber perpetrado los ataques más demoledores de los últimos años. Más allá de sus respectivas diferencias, ambos grupos posibilitaron lo que algunos autores han llamado la

---

<sup>313</sup> “Global Terrorism Index”, *Institute for Economics and Peace* (2022) (Recuperado de [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int), acceso: marzo del 2022).

“época del terror”, para referirse a aquel período donde el terrorismo pasó a encabezar la lista de amenazas mundiales.

Por medio de la violencia, estos grupos terroristas islámicos, de alcances globales, lograron desarrollar capacidades que afectaron no sólo a los Estados atacados, sino también a la comunidad de Estados. Una de las diferencias más sustanciales con respecto al terrorismo de antaño, es que el terrorismo global contemporáneo desarrolló capacidades que afectaron sistemáticamente al mundo entero, en todas las dimensiones de manera simultánea (en las esferas políticas, institucionales, económicas, diplomáticas y humanas). El grado de desestabilización producido por estos grupos se puede apreciar en múltiples aspectos: en las críticas que recibieron los gobiernos por no haber detectado a tiempo la presencia terrorista, evidenciando además vulnerabilidad e incapacidad de respuesta; en los cuestionamientos y descréditos experimentados por las instituciones de seguridad, que no lograron prever los acontecimientos; en los efectos económicos, comerciales y financieros producidos por la violencia terrorista; en las tensiones que se generaron entre algunos países, sobre todo vecinos, que se responsabilizaban mutuamente por no haber sido más prudentes en el control de los posibles responsables; y, por cierto, en la cantidad considerable de personas asesinadas, mutiladas y perturbadas psicológicamente producto de la violencia cometida.

Fue en ese contexto donde surgieron las preguntas que guiaron esta investigación. Es cierto que el tipo de terrorismo desarrollado por grupos como Al Qaeda y Estado Islámico en otras partes del mundo no tiene antecedentes en América Latina. Tal vez lo más cercano a esto, como se planteó antes, fueron las experiencias vividas en Argentina durante los noventa, aparentemente producidas por grupos fundamentalistas. Eso explica por qué el terrorismo islámico con pretensiones globales no ha sido una preocupación entre las autoridades de la región, como se ha visto a lo largo de este trabajo. Pero más allá de esta situación, frente a una amenaza que se expandió rápidamente durante los últimos años, es preciso contar con políticas que aseguren la pervivencia de los Estados y de las comunidades que estos conforman. Gracias a su capacidad política (en el ámbito de la inteligencia, particularmente), policial y militar, los Estados son las únicas fuerzas capaces de defender la soberanía, las instituciones y a los pueblos de estas amenazas.

En el plano teórico, esta tesis demostró la importancia de contar con Estados vigorosos, poseedores de instrumentos legales, políticos y policial-militares actualizados y alineados ante la amenaza terrorista islámica con pretensiones globales. Si bien no es posible establecer cuál de todos es más importante, lo cierto es que no basta con tener ejércitos bien equipados, fuerzas especiales entrenadas y armamento de última generación, si no se cuenta con un cuerpo jurídico capaz de fortalecer o delimitar las acciones del Estado, o establecer cuáles serían las penas para quienes ejerzan la violencia terrorista; tampoco se avanza en estas materias si no se tienen sistemas de inteligencia que trabajen en libertad y con reserva, siempre de una forma interagencial; o sin políticas públicas que prevean las acciones de grupos que estén dispuestos a destruir la sociedad por medio del terrorismo. En efecto, el Estado debe poner todas sus herramientas preventivas y coercitivas, legítimamente adquiridas, para asegurar el buen funcionamiento de la sociedad, de sus instituciones y la protección de su territorio.

No es fácil cuantificar o precisar el grado de incidencia que tiene la cooperación entre Estados en la lucha contraterrorista, sobre todo en una realidad internacional anárquica, donde estas unidades políticas están en constante peligro. Sin embargo, lo cierto es que el terrorismo islámico global es una amenaza que no se puede combatir de manera independiente o aislada; y la razón fundamental, al menos para los países latinoamericanos, se debe a que es una amenaza que proviene de otras latitudes, que, en caso de atacar, debe cruzar varios continentes para cumplir sus objetivos; en ese sentido, la cooperación es una suerte de escudo que permite reducir los riesgos que producen estos grupos. Incluso Estados Unidos, que tiene toda una tradición de aislamiento internacional, sobre todo en momentos de crisis, salió a buscar aliados que le ayudaran a perseguir a los causantes del 11S. El punto es que, para cooperar, también es importante tener sistemas antiterroristas y contraterroristas renovados, concordantes con los desafíos que hoy se presentan; implica tener leyes, políticas y Fuerzas Armadas o de Seguridad claras, definidas y alineadas con el resto de la comunidad internacional, pensando que la amenaza que se enfrenta no hace diferencias al momento de atacar. ¿Qué sucedería si un país tiene una definición de terrorismo distinta a la de sus aliados? ¿Cómo podrían combatirlo en conjunto si estos comprenden la amenaza terrorista

de manera diferente? ¿Y si sus tipificaciones legales, respecto al terrorismo, proponen temas radicalmente disímiles?

Al menos a eso aspiraba el gobierno del presidente George W. Bush, cuyos esfuerzos diplomáticos se abocaron a buscar aliados en el mundo, y particularmente en América Latina. Principalmente a través de la OEA, Estados Unidos intentó alinear a países como Argentina, Brasil y México en esta lucha, sin embargo, más allá de los trabajos mancomunados que han realizado estos países, lo cierto es que las diferencias con respecto a Estados Unidos -y entre sí- son notorias. Si para estos últimos la lucha contra el terrorismo es activa, es posible sostener que para los argentinos, brasileros y mexicanos es reactiva, porque sus leyes, políticas e instrumentos de fuerza están pensados para cuando se produzcan los atentados, más que para evitarlos. Una segunda diferencia importante, que va a ser decisiva para comprender los paradigmas de estos tres países latinoamericanos, es que mientras los estadounidenses pensaron sistemas contra el terrorismo, bajo una lógica “militarizada”, Argentina, Brasil y México lo hicieron de una forma “policializada”, en sintonía con la idea de la reactividad (basta recordar que, para Estados Unidos, esta fue una “guerra contra el terrorismo”).

Limitarse a la “policialización” de la lucha contraterrorista, al menos en primera instancia, es complejo. Las leyes argentinas hablaban de las “excepciones” para referirse al empleo de las Fuerzas Armadas en estas tareas. El problema se produce cuando el poder de la amenaza es significativo, incluso superior al de las policías, y no sólo en materias armamentísticas, sino también en materias de entrenamiento, información y despliegue. En general, los países latinoamericanos no han desarrollado estrategias ofensivas, ya sea por sus capacidades o bien por sus intereses nacionales; eso explica en parte el bajo nivel de guerras internacionales que ha habido en la región. Entonces, no se trata de ir a combatirlos a otras latitudes; sin embargo, la amenaza terrorista, que evolucionó desde Al Qaeda hasta Estado Islámico, demostró tener una capacidad de fuego importante, que impele a los Estados a formar cuerpos armados capaces de contener la presencia de estos grupos. Concentrar las primeras tareas a las fuerzas policiales o de Seguridad, sin contemplar *a priori* a las Fuerzas

Armadas, puede dejar a los Estados en una considerable situación de desventaja frente a estos grupos.

En la línea de lo anterior, el terrorismo ha evidenciado en los últimos años, que sus capacidades estratégicas, operativas y tácticas están diseñadas para atacar a los países de múltiples maneras. Sus agresiones las pueden perpetrar desde fuera, pero también desde dentro del territorio, empleando principalmente ciudadanos nacidos o criados al interior de sus fronteras, como ha ocurrido en Estados Unidos, Europa y en otras regiones. Sea cual sea su procedencia, la capacidad de fuego de estas agrupaciones ha producido destrucciones significativas, dañando la integridad de las personas, de las instituciones y de la soberanía nacional. Como el terrorismo islámico es para los países de América Latina un fenómeno alejado, existe una posibilidad de que sus ataques provengan desde afuera, por tanto, esa naturaleza transnacional fundamenta por sí sola la consideración de usar a las Fuerzas Armadas en el trabajo contraterrorista. La colaboración entre éstas y las Fuerzas Policiales, sumado al aporte que pueden hacer los aparatos de inteligencia, le darían mayor consistencia al combate contra esta amenaza. Pero eso, debe estar claramente consagrado en las leyes o normas correspondientes, las cuales deben establecer cuándo y bajo qué condiciones todas estas Fuerzas de Seguridad entran en juego. Tener incertidumbres al respecto, puede producir efectos altamente complejos.

Otro aspecto que ha demostrado esta investigación es que las leyes y políticas antiterroristas, como también los sistemas contraterroristas de Argentina, Brasil y México, evidencian una realidad compleja: no sólo una concentración casi absoluta en las amenazas más inmediatas y domésticas, principalmente aquellas asociadas al crimen organizado, sino también una escasa consideración al fenómeno terrorista en lo general, e islámico en particular. La desatención de esta amenaza, ya sea porque hay otras que ameritan más urgencia, o simplemente porque se niega su existencia, argumentando que no hay antecedentes suficientes para suponerlo, deja a estos países en una posición particularmente desventajosa. Si algo ha demostrado el terrorismo en estos años, es precisamente su capacidad de atentar contra los intereses nacionales de sus enemigos, por medio de una violencia que desdibuja los límites de los asuntos internos y externos de los Estados. Negar

la nueva realidad internacional generada tras el 11S sólo le da ventaja a los grupos que quieren extender sus tentáculos a través de todo el mundo.

La “hipótesis de la convergencia” mencionada al comienzo de este trabajo tiene asidero en la realidad, puesto que el crimen organizado puede recurrir a los métodos terroristas para operar, mientras que los grupos terroristas necesitan los recursos que provienen de las actividades ilícitas para implementar sus proyectos. Sin embargo, poner todo el énfasis en esa conexión también puede ser engañoso, puesto que la historia ha demostrado que los grupos terroristas pueden actuar con muy pocos insumos. En el caso de los tres países estudiados en esta investigación, atender el crimen organizado local o transnacional responde a necesidades internas, lógicas por lo demás, pensando que es la amenaza dominante en sus realidades. Por eso no es extraño, que en una de las áreas donde más hayan avanzado Argentina, Brasil y México, es precisamente en todo lo relativo al financiamiento del terrorismo. El punto es que eso, más que por la “convergencia”, estuvo motivado por el poder económico que los criminales organizados habían alcanzado en esas tres realidades latinoamericanas.

La realidad que ha develado esta investigación es que las leyes, normas o decretos que abordan el tema del terrorismo en Argentina, Brasil y México son ambivalentes. Contienen elementos que se aproximan a este fenómeno de violencia, pero es evidente que están lejos de prevenirlo efectivamente. La consecuencia de tener leyes con estas características, sin definiciones concretas como lo sugiere la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por un lado, puede producir efectos adversos para estos tres países y los de la región que estén en la misma situación, como acusaciones jurídicas indebidas, abusos cometidos por la autoridad policial o militar encargada de las diligencias, o bien desprotección ante estas amenazas; por el otro, si las autoridades políticas y legislativas no lograron consensuar una definición clara de terrorismo, como se pudo ver en estos tres casos, entonces, ¿a qué o a quiénes van a perseguir los cuerpos policiales y militares si de llevan a cabo los atentados? ¿Cuándo entrarán en acción, si la ley no es clara acerca de qué es un atentado terrorista? Una cosa que se puede ver notoriamente en la práctica, es que las leyes

antiterroristas deben estar ajustadas a la realidad, porque son el fundamento de todas las medidas que se tomen en estas materias.

Esta tesis ha probado que la posición de ciertos autores (como Callegari y Linhares, 2015), que sostienen que las leyes antiterroristas sólo tienen un efecto simbólico, habiendo sido creadas para aumentar la sensación de tranquilidad entre la población, es errada; las leyes antiterroristas no son soluciones ficticias a los problemas de violencia que este fenómeno produce en las sociedades donde opera. Efectivamente se corre el riesgo de que se apliquen en contra de personas inocentes que no son terroristas, pero eso no es suficiente para cuestionarlas o vetarlas. En consecuencia, lo que ha hecho esta investigación, es poner sobre relieve la idea de que el trabajo de las autoridades debe centrarse en la precisión de los conceptos y no en su erradicación, ya que los Estados modernos requieren de marcos jurídicos que resguarden el estado de derecho y la supervivencia de las sociedades.

En general, las leyes antiterroristas de Argentina, Brasil y México, además de no contar con una definición clara y sustancial de lo que están abordando, son esquivas al momento de hablar de terrorismo, y cuando lo hacen, lo plantean de forma escueta, tal como se mostró en el Capítulo III. En las políticas antiterroristas analizadas en esta investigación sucede algo relativamente similar: existen sistemas de inteligencia, leyes e instituciones encargadas del lavado de dinero, proyectos de ciberseguridad y medidas que apuntan al control de armas de destrucción masiva, pero como se ha visto en el Capítulo IV, casi todos los focos están puestos en atender otras preocupaciones en materias de seguridad, más asociadas a la criminalidad organizada, que al terrorismo mismo; y aquellos que podrían asociarse a esta última amenaza, son igualmente ambiguos; por tanto, el desafío para estas tres naciones, además de generar mayores precisiones conceptuales en sus políticas antiterroristas, está en alinear todos los proyectos existentes no sólo con las leyes y normativas que los aglutinan, sino también con las funciones que desempeñarán las fuerzas contraterroristas en este juego.

En la configuración de sistemas actualizados, que permitan luchar eficazmente contra el terrorismo, es posible dilucidar algunos obstáculos que han estado muy presentes en

Argentina, Brasil y México: i) a veces una tendencia a mirar el antiterrorismo como una cuestión política/ideológica, y no como una *raison d'état*; particular y paradójicamente, en los tres países se han cuestionado estos temas, acusándolos de querer neutralizar la protesta social, cuando en realidad el terrorismo dista mucho de la legítima forma de reclamar contra la injusticia de los sistemas; eso, además de ser un reflejo del enfoque “endogámico” que hay en estos países en materias de seguridad, es también una muestra de querer politizar un aspecto tan delicado como es el consenso nacional de querer proteger a la patria de las amenazas terroristas; ii) pensar que el derecho penal es un mundo que no podría conectarse con las formas armadas de la lucha contraterrorista; olvidarse de que el terrorismo es un fenómeno y una *praxis* a la vez, tiende a confundir: las leyes que lo condenan, que lo previenen, como también las fuerzas que lo identifican y neutralizan, son fundamentales en estos procesos. Hay que saber que los grupos terroristas están dispuestos a atacar con todos los medios que disponen, para llevar a cabo sus proyectos ideológicos, por tanto, es fundamental contar con cuerpos de seguridad capaces de contenerlo.

Eso en el plano general respecto a lo que es el terrorismo; pero cuando se trata de analizar al terrorismo islámico, particularmente aquel que han practicado grupos con pretensiones globales, la situación es bastante más compleja, puesto que su ausencia es absoluta. Por una parte, porque si el terrorismo como tal no es una preocupación, mucho menos lo sería aquella versión específica del terrorismo islámico; en las leyes, políticas y preparación de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad, prácticamente no existe nada respecto a esta amenaza. Las leyes deben tener un carácter general, a objeto de no entrar en especificidades que puedan complejizarlas; pero, ¿qué sucede cuando la principal amenaza a la seguridad de los países está ausente de toda norma, reglamento, ley, política pública, e incluso entrenamiento de las fuerzas encargadas de brindarle protección al Estado? ¿Cómo se subsana ese vacío legal y político? ¿En qué posición quedan aquellos instrumentos del Estado, responsables de aplicar la ley y velar por el Estado de derecho, cuando se reciben ataques de estos grupos y no se cuenta con la normativa correspondiente?

En consecuencia, esta investigación ha entregado un panorama amplio de la lucha contra el terrorismo en América Latina, demostrando que esta amenaza sólo se puede

enfrentar con todos los instrumentos legítimos con los que cuenta el Estado: con leyes establecidas por la autoridad superior que regulen, de acuerdo con la justicia nacional e internacional, la presencia y las acciones de grupos que violentan la integridad y el funcionamiento de las relaciones sociales; con políticas que permitan prevenirlo, por medio ciertos mecanismos asociados a la inteligencia y a la prohibición de elementos que vulneren a la sociedad, como las armas de destrucción masiva; y con Fuerzas de Seguridad altamente capacitadas en la identificación y posterior neutralización de todo grupo que transgreda el estado de derecho. Una república que cuente con leyes con altos estándares jurídicos en materias terroristas, pero que a su vez no tenga este tipo de fuerzas, no logrará mantener segura a su población; lo mismo sucederá con aquellas naciones que tengan sistemas de inteligencia de punta, pero con leyes antiterroristas obsoletas; o con fuerzas de élite con los mejores equipamientos, pero sin políticas que protejan la ciberseguridad o bien el acceso a las armas de destrucción masiva.

## FUENTES

### a. Entrevistas

1. A.A.B. ex funcionario de la Agencia Federal Argentina. Entrevista realizada el 23 de abril del 2018. El funcionario pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre.
2. Agente de la ABIN. Entrevista realizada el 21 de noviembre del 2018. El funcionario pidió reserva de sus datos.
3. Alejandro Cassaglia, ex Agente de la Policía Federal Argentina. Entrevista realizada el 8 de diciembre del 2021. Cassaglia es experto en terrorismo y crimen organizado.
4. C.B.F. Ex oficial de la Policía del Estado de México. Entrevista realizada el 19 de octubre del 2020. El entrevistado solo autorizó el uso de las siglas de su nombre.
5. C.R.P.G. Entrevista realizada el 2 de julio del 2018. El funcionario, ex analista de inteligencia brasilero, pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre
6. D.A.M. Funcionario de la Agencia Federal Argentina. Entrevista realizada el 19 de agosto del 2019. El funcionario pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre.
7. Eduardo Henrique da Silva Bastos, teniente coronel del Ejército Brasileiro. Entrevista realizada el 27 de abril del 2023. Bastos es actualmente Jefe de la División de Seguimiento Doctrinario y Lecciones Aprendidas en el Comando de Operaciones Terrestres del Ejército brasilero y experto en seguridad nacional e internacional.
8. Elemento de la Agrupación Albatros, de la Prefectura Naval Argentina. Entrevista realizada el 27 de abril 2020. El oficial pidió reserva de sus datos.
9. Elemento del Grupo Especial de Operaciones Federales, de la Policía Federal Argentina. Entrevista realizada el 16 de abril del 2020. El oficial pidió reserva de sus datos.

10. Elemento del BOPE de Brasil. Entrevista realizada el 3 de noviembre del 2020. El oficial activo pidió reserva de sus datos.
11. G.R.B.L. Ex agente de la Agencia Brasileira de Inteligencia. Entrevista realizada el 17 de marzo del 2018. La funcionaria pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre.
12. Genaro García Solís, comandante de la Fuerza Aérea Mexicana. Entrevista realizada el 28 de mayo del 2023. El comandante García es experto en materias de inteligencia y seguridad nacional.
13. Guillermo Villegas, comisario general en retiro de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Entrevista realizada el 20 de febrero del 2023.
14. J.A.G.P. Ex elemento del COT de la Policía Federal Brasileira. Entrevista realizada el 26 de octubre 2020. El entrevistado pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre.
15. Jesús Antonio Pérez Chávez, Capitán 2º de Infantería en retiro del Ejército Mexicano; entre sus distintas destinaciones estuvieron el GAFE. Entrevista realizada el 15 de abril del 2023.
16. J.R.A. Elemento de la División Especial de Seguridad Halcón, de la Policía de La Provincia de Buenos Aires. Entrevista realizada el 20 de enero del 2023. El oficial autorizó solamente el uso de sus siglas (J.R.A). Actualmente se encuentra gestionando el retiro de las filas.
17. Marcelo Branquinho, experto en ciberseguridad brasilero. Entrevista realizada el 20 de mayo del 2023. Marcelo Branquinho es académico y CEO de TI Safe, con asiento en Brasil.
18. Mario Fernandes, ex Comandante del Comando de las Fuerzas Especiales del Ejército Brasileiro. Entrevista realizada el 15 de enero del 2023. Entre sus tantas responsabilidades, se encuentra la consolidación del Destacamento Contraterrorista del Comando de las Fuerzas Especiales del Ejército Brasileiro.
19. D.A.M. Entrevista realizada el 19 de agosto del 2019. El funcionario pidió reserva de sus datos, autorizando solamente las siglas de su nombre.
20. Christian Vianna De Azevedo, Ex Oficial de la Policía Federal Brasileira. Entrevista realizada el 15 de junio del 2023.

b. Normas y leyes

1. Gobierno Federal de Estados Unidos (2002), *Estrategia de Seguridad Nacional*, en [www.georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/](http://www.georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/)
2. Gobierno Federal de Estados Unidos (2007), *Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio Nacional*, en [www.ojp.gov/abstracts](http://www.ojp.gov/abstracts)
3. Honorable Congreso de la Nación Argentina (1989), *Ley 23.737, Modificación al Código Penal, Narcotráfico*, en [www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23737-138](http://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23737-138)
4. Honorable Congreso de la Nación Argentina (1988), *Ley de Defensa Nacional, N° 23.554*, en [www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm](http://www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm)
5. Naciones Unidas (2012) *Estrategia global de Naciones Unidas contra el terrorismo*, Estados Unidos.
6. Poder Ejecutivo Nacional Argentino (1969), *Ley N° 18.398, Prefectura Naval Argentina*, en [www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-18398-46324/texto](http://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-18398-46324/texto)
7. Poder Ejecutivo Nacional Argentino (1981), *Código Aduanero, Ley N° 22.415*, en [www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22415-16536/actualizacion](http://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22415-16536/actualizacion)
8. Presidencia Argentina (2018), *DECTO-2018-683-APN-PTE - Modificación. Decreto N° 727/2006, Defensa Nacional*, [www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/188532/20180724](http://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/188532/20180724)
9. Presidencia Argentina (1983), *Modificación del artículo 37 y del Anexo IV de la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina – Ley N° 21.965, en su actual redacción establecida por la Ley N° 22.668*, en [www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100508/norma.htm](http://www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100508/norma.htm)
10. Presidencia de la República de Brasil (2012), *Ley N° 12.683, modificación a la la Ley N° 9613, de 3 de marzo de 1998, para hacer más eficiente la persecución penal de los delitos de lavado de activos*, en [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm)

11. República Argentina (1979), *Fuerza de Ley N° 21.965, “Fuerzas de Seguridad”, Ley para el personal de la Policía Federal Argentina*, en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/45954/texact.htm>
12. República de los Estados Unidos Mexicanos (1931-ref), *Código Penal Federal*, en [www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/ref/cpf](http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/ref/cpf)
13. República de los Estados Unidos Mexicanos (1976), *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en [www.diputados.gob.mx/pdf/LOAPF](http://www.diputados.gob.mx/pdf/LOAPF)
14. República de los Estados Unidos Mexicanos (1986), *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, en [www.diputados.gob.mx/pdf/LOEFAM](http://www.diputados.gob.mx/pdf/LOEFAM)
15. República de los Estados Unidos Mexicanos (1996), *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, [www.gob.mx/uploads/attachment/file](http://www.gob.mx/uploads/attachment/file)
16. República de los Estados Unidos Mexicanos (2000), *Código fiscal de la federación*, en [www.diputados.gob.mx/pdf/CFE](http://www.diputados.gob.mx/pdf/CFE)
17. República de los Estados Unidos Mexicanos (2005), *Ley de Seguridad Nacional*, en [www.diputados.gob.mx/pdf/LSN](http://www.diputados.gob.mx/pdf/LSN)
18. República de los Estados Unidos Mexicanos (2009), *Ley de la Policía Federal*, [www.diputados.gob.mx/pdf/LPF](http://www.diputados.gob.mx/pdf/LPF)
19. República de los Estados Unidos Mexicanos (2012), *Ley Federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita*, en [www.diputados.gob.mx/pdf/LFPIOR](http://www.diputados.gob.mx/pdf/LFPIOR)
20. República de los Estados Unidos Mexicanos (2014) *Ley Federal de Extinción de Dominio*, en [www.diputados.gob.mx/abro/lfed](http://www.diputados.gob.mx/abro/lfed)
21. República Federativa de Brasil (1940), *Ley N° 2.848 del Código Penal brasileiro*, en [www.gov.br/pt-br/legislacao-traduzida](http://www.gov.br/pt-br/legislacao-traduzida)
22. República Federativa de Brasil (1995), *Ley N° 9.112*, [www.sice.oas.org/brz/WTO](http://www.sice.oas.org/brz/WTO)
23. República Federativa de Brasil (1999), *Ley N° 9.883, Institución del Sistema Brasileño de Inteligencia, y creación de la Agencia Brasileña de Inteligencia*, en [www.gov.br/pt-br/legislacao-traduzida](http://www.gov.br/pt-br/legislacao-traduzida)
24. República Federativa de Brasil (2008), *Estrategia Nacional de Defensa. Paz y Seguridad para Brasil*, Ministerio de Defensa, Brasil.

25. República Federativa de Brasil (2013), *Ley N° 12.850*, en [www.gov.br>pt-br>legislacao-traduzida](http://www.gov.br>pt-br>legislacao-traduzida)
26. República Federativa de Brasil (2016), *Ley 13.260*, en [www.gov.br>pt>legislacao-traduzida](http://www.gov.br>pt>legislacao-traduzida).
27. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2001), *Ley 26.734*, en [www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192137/norma.htm](http://www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192137/norma.htm)
28. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2001), *Ley de Inteligencia Nacional, N° 25.520*,  
[www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm](http://www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm)
29. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (1992), *Ley de Seguridad Interior, N° 24.059*,  
[www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm](http://www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm)
30. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2000), *Fuerza de Ley N° 25.241*, en  
[www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62516/texact.htm](http://www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62516/texact.htm)
31. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2005), *Aprobación de la Fuerza de Ley N° 26.023, correspondiente a la Convención Interamericana Contra el Terrorismo, adoptada en Bridgetown, Barbados, el 3 de junio de 2002*, en  
[www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/105500/norma.htm](http://www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/105500/norma.htm)
32. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2005), *Aprobación de la Ley N° 26.024, Convenios sobre la Represión de la Financiación del terrorismo*, en  
[www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=105534](http://www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=105534)
33. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2007), *Fuerza de Ley 26.268, Modificación al Código Penal (Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo)*, en  
[www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/129803/norma.htm](http://www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/129803/norma.htm)
34. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2011), *Ley N° 26.683, Modificación al Código Penal (Artículo XIII, “Encubrimientos”)*, en  
[www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183497/norma.htm](http://www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183497/norma.htm)

### c) Bibliográficas

1. Adraoui, M. (2020) *Salafism Goes Global: From the Gulf to the French Banlieues*, Oxford University Press, Estados Unidos.
2. Aguayo, S. (2000) "Servicio de inteligencia y principales corporaciones policiacas", en *El Almanaque Mexicano*, México.
3. Ahmad, S. (2015) *ISIS: the rise of New Terror*, Book Around Publishing, Estados Unidos.
4. Albarracín, J. (2023) "Paz y seguridad. Crimen organizado en América Latina", en *Análisis*, Friedrich Ebert Stiftung, Colombia.
5. Alcocer, M. (2016) *Profesionalización y capacitación de elementos de la policía federal en el marco de la iniciativa Mérida (2009-2012) en el contexto de la reforma policial en México. Estándares, mejores prácticas y rendición de cuentas en la democracia*, Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid, España.
6. Alda, S. (2019) "Fuerzas Armadas entrenadas para la Defensa Exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado. ¿Qué cambios se requieren? ¿Adaptación, modernización o transformación?", en Sampó, C. et. al. *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, Real Instituto Elcano, CEEEP, España.
7. Alexander, Y. (2015) *The Islamic State. Combating the caliphate without borders*, Lexington, Estados Unidos.
8. Alvarado, A., et. al. (2010) *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*, México.
9. Álvarez, D. et. al. (2005) "Transferencia y ayuda norteamericana hacia América Latina: las prioridades que refleja el presupuesto", en FLACSO Newsletter, N° 2, México.
10. Álvarez, F. (1983) "La legislación antiterrorista: una huida hacia el Derecho penal", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, España.
11. Al-Khatteeb, L. et. al. (2014), "How ISIS uses oil to fund terror", en *Brookings* (Recuperado de [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu), acceso: febrero del 2023).
12. Andreasson, K. (2012) *Cybersecurity: Public Sector Threats and Responses*, CRC, Estados Unidos.

13. Anguiano, E. (2010) “México: La diplomacia en torno al desarme”, en Torres, B. et. al. *Relaciones internacionales*, 3, 89-132, COLMEX, México.
14. Anitua, G. (2014) “As leis penais antiterroristas, contra o “mal” ou do “inimigo”, en Pedrina, R. et. al. *Escritos transdisciplinares de criminologia, direito e processo penal: homenagem aos mestres Vera Malaguti e Nilo Batista*, Brasil.
15. Anzelini, L. (2017) “¿Fundamentos técnicos o tamices ideológicos? Reflexiones sobre la misión principal de las Fuerzas Armadas argentinas, en *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, Vol. 4, N° 1, ABED, Brasil.
16. Arbeláez, A. (2009) “La Noción de Seguridad en Thomas Hobbes”, en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 39, N° 110, UPB, Colombia.
17. Armacost, M. (2002) “La política exterior de EE UU después del 11-S”, en *Política Exterior*, Vol. 16, N° 86.
18. Arreola, A. (2018) “Ciberseguridad nacional en México y sus desafíos”, publicado por el Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, México.
19. Arriola, J. et. al. (2010) “Hugo Grocio: en los orígenes del pensamiento internacional moderno”, en *Documento de Investigación*, N° 59, Universidad ORT, Uruguay.
20. Arteaga, G. (2012) “Seguridad Nacional e inteligencia en México: hacia un nuevo enfoque gubernamental”, en *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública* de la UNAM, N° 12, México.
21. Asúa, A. (2002) “Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. Fines políticos últimos y fines de terror instrumental”, en Echano, J., *Estudios Jurídicos en Memoria de José María Lidón*, España.
22. Atwan, A. (2015) *Islamic State: the digital caliphate*, California University Press, Estados Unidos.
23. Awad, Z. (2018) *Deir Al-Zor after Islamic State: Between Kurdish Self administration and a return of the Syrian Regime*, European University Institute, Paises Bajos.
24. Azevedo, C. (2019) “O Hezbollah e suas ações criminosas transnacionais: arrojo, dinamismo e eficiência na fusão entre crime e terrorismo”, en *Perspectivas do Terrorismo Transnacional Contemporâneo*, Arraes Editores, Vol. 01.
25. Bagby, J. (2012) *Balancing the Public Policy Drivers in the tension between Privacy and Security*, Estados Unidos.

26. Ballesteros, M. (2006) “El papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo internacional”, en *ARI*, Real Instituto Elcano, N° 91, España.
27. Bandyopadhyay, S., Sandler, T., y Younas, J. (2015), “El costo del terrorismo”, en Finanzas & Desarrollo, Fondo Monetario Internacional (Recuperado de [www.imf.org](http://www.imf.org), acceso: noviembre del 2019).
28. Barbé, E. (1987) “El papel del realismo en las Relaciones Internacionales (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau)”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 57, España.
29. Barreto, E. (2011) “A prolifera Proliferação de Destruição em massa e a atividade de inteligencia, en *Revista Brasileira de Inteligência*, ABIN, Brasil.
30. Bartolomé, M. (2006) *La Seguridad Internacional post IIS*, Instituto de Publicaciones Navales, Argentina.
31. Bartolomé, M. (2009) “Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado”, en *Estudios Internacionales*, 164, Chile.
32. Bartolomé, M. (2016) “El “Estado Islámico”, los lobos solitarios y su importancia para la República Argentina”, en *Boletín de Seguridad y Defensa*, Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
33. Bartolomé, M. (2019) “Terrorismo y crimen organizado en Sudamérica”, en *Documento de Investigación*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), España.
34. Batiuk, M. (2016) “El rol de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico: los casos de Argentina y Colombia”, en *Global Strategy*, GESI, España.
35. Baylis, J. (2008) “International and Global Security”, en Baylis, J. et. el., *The Globalization of World Politics*, Estados Unidos.
36. Bechara, F. (2016) “Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira”, en *Revista jurídica ESMPPSP*, Brasil.
37. Beck, G. (2015) *It is about Islam*, Threshold Editions, Estados Unidos.
38. Bell Lara, J., & López, D. (2007) “La cosecha del neoliberalismo en América Latina”, en FLACSO, *Estudios del desarrollo social: Cuba y América Latina*, Cuba.
39. Bello, D. (2013) “La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: Condiciones endógenas, institucionales e ilegalidad”, en *Atenea*, N° 508, Chile.

40. Benítez, R. (2003) “La nueva seguridad hemisférica. Después de México ¿hacia dónde?” en *Boletín de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina*, Año II, N° 13.
41. Benítez, R. (2008) “La Seguridad Nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, en *Foro Internacional*, vol. XLVIII, N° 1, México.
42. Benítez, R. (2009a) “La crisis de seguridad en México”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 220, México.
43. Benítez, R. (2009b) “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 87, UNAM, México.
44. Benjamin, D. (2002) *The Age of Sacred Terror*, Random House, Estados Unidos.
45. Bergen, P. (2011) *The longest war: the enduring conflict between America and Al-Qaeda*, Free Press, Estados Unidos.
46. Bernacchi, A. et. al. (2006) “Bioterrorismo en el Siglo XXI”, en *Revista Digital Universitaria del Colegio Militar de la Nación*, año 4, N° 13, Argentina.
47. Bernal, R. (2015) “La inserción internacional de Brasil: El papel de BRICS y de la región”, en *Revista Universum*, Vol. 30, N° 2, Universidad de Talca, Chile.
48. Bertrand, D. (ed) (2018) “*Who’s Afraid of ISIS?*”: *Towards a Doxology of War*, Routledge, Estados Unidos.
49. BID – OEA (2020) *Reporte de Ciberseguridad 2020. Riesgos, Avances y el Camino a seguir en América Latina y el Caribe*, Estados Unidos.
50. Bonasso, M. (2014) *Lo que no dije en “Recuerdo de la muerte”*, Sudamericana, Argentina.
51. Boon, K. et. al. (2012) *Terrorism. Commentary on Security Documents*, Estados Unidos.
52. Booth, K. et. al. (2011) *Terror in our Time*, Routledge, Estados Unidos.
53. Brenna, R. (2009) “Los ciudadanos de cristal: vigilancia, privacidad y Derechos Humanos”, en *Revista de La Asociación de Escribanos del Uruguay*, N°7, Uruguay.
54. Briones, D. (2013) “América Latina: desafíos para la integración en Seguridad y Defensa”, en *Documento Opinión*, IEEEE, España.
55. Bush, G. (2002) *Graduation Speech at West Point President Bush Graduation Speech at West Point United States Military Academy*, West Point, Estados Unidos (En: [www.georgewbush-whitehouse.archives.gov](http://www.georgewbush-whitehouse.archives.gov))

56. Burke, J. (2004) *Al Qaeda: la verdadera historia del islamismo radical*, RBA Libros, Barcelona.
57. Burzaco, E. et. al. (2014) *El poder narco: Drogas, inseguridad y violencia en la Argentina*, Argentina.
58. Buzan, B. (1991a) “New patterns of global security in the twenty- first century”, en *International Affairs* 67, Estados Unidos.
59. Buzan, B. (1991b) *People, States and fears. An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, Estados Unidos.
60. Buzan, B. (1997) “Rethinking security after the Cold War”, en *Cooperation and Conflict* N° 32, vol. 1, Estados Unidos.
61. Buzan, B. et. al. (1998) *Security: A new framework for analysis*, Lynne Rienner, Estados Unidos.
62. Buzan, B. et. al. (2009) *The evolution of international security studies*, Cambridge University Press, Estados Unidos.
63. Byman, D. (2015) *Al Qaeda, the Islamic State and the global jihadist movement. What everyone needs to know*, Oxford University Press, Estados Unidos.
64. Byman, D. (2017) “How to Hunt a Lone Wolf Countering Terrorists Who Act on Their Own”, en *Foreign Affairs*, Número marzo/abril.
65. Caballero, S. (2011) “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional Sudamericana”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, N° 54, Vol. 2.
66. Cabeza, J. (2004) *Infiltrados: de ETA a Al Qaeda*, España.
67. Cadena, J. (2010) “Geopolítica del narcotráfico, México y Colombia: la equivocación en el empleo de las fuerzas militares”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 52, N° 210, UNAM, México.
68. Calderón, E. (2012) “La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública: lucha contra el narcotráfico en América del Sur”, en URVIO, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 12, FLACSO, Ecuador.
69. Calduch, R. (1991) *Relaciones Internacionales*, Ciencias Sociales, España.
70. Callegari, A. et. al. (2015) “Terrorismo: uma aproximação conceitual”, en *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, Vol. 115, Brasil.

71. Calvert, J. (2009) *Sayyid Qutb and the Origins of Radical Islamism*, Hurst and Company, Inglaterra.
72. Camelo, J. et. al. (2014) “A atuação do Centro de Defesa Cibernética na Copa das Confederações FIFA/2013”, en *Segurança e Defesa cibernética: da fronteira física aos muros virtuais*, Brasil.
73. Candau, J. (2011) “Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio”, en *Cuadernos de estrategia*, N° 149, España.
74. Cardona, A. et. al. (2018) “FARC y Al Qaeda: los elementos de convergencia entre el terrorismo y el narcotráfico”, en Álvarez, C. *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia*, Colombia.
75. Caro, I. (2013) “Los atentados de 1992 y 1994 en Buenos Aires: sus repercusiones en las relaciones de Irán con Argentina”, en *Atenea*, N° 507, Chile.
76. Carne, R. (2016) *Isis: Islam Tools or The West Mercenaries*, Enigma Edizioni, Italia.
77. Carlton, D. et. al. (2015) *International Terrorism and World Security*, Routledge, Estados Unidos.
78. Carr, E.H. (2004) *La crisis de los veinte años, 1919-1939. Una introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*, Catarata, España.
79. Carré de Malberg, R. (1988) *Teoría general del Estado*, 2a. ed. FCE-UNAM, México.
80. Castañeda, J. (2016) *Sólo así: por una agenda ciudadana independiente*, Debate, México.
81. Castaño, C. (2015) *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. Fundamentos para un modelo de Seguridad Nacional en México*, Imagia, México.
82. Castro, S. (2017) *Legislación Antiterrorista en América del Sur: El populismo sudamericano y la Guerra contra el Terrorismo (2001-2016)*, Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
83. Cervell M. (2006) “Las armas de destrucción masiva y el nuevo milenio: conclusiones del informe del Secretario General de marzo de 2005 (un concepto más amplio de la libertad: seguridad y Derechos Humanos para todos)”, en *UNISCI*, N° 10, España.
84. Chandler, M. et. al. (2007) *Countering terrorism. Can we meet the threat of global violence?* Reaktion, Estados Unidos.

85. Chandra, S. (2006) *International terrorism and the contemporary world*, Sarup and sons, India.
86. Chanona, A. (2019) *México: la reforma del sector seguridad y la estrategia contra la delincuencia organizada de Andrés Manuel López Obrador*, Real Instituto Elcano, España.
87. Chuy, J. (2018) *Operação Hashtag: a primeira condenação de terroristas islâmicos na América Latina*, Nova Sécula, Brasil.
88. Clark, R. (2007) *Intelligence and National Security*, Library of Congress, Estados Unidos.
89. Clarke, C. (2019) *After the Caliphate: The Islamic State & the future Terrorist Diaspora*, Wiley, Estados Unidos.
90. Clarke, R. (2004) *Cómo derrotar a los yihadistas: un plan de acción*. Taurus, España.
91. Claro, J. (1937) *Explicaciones de Derecho Civil Chileno y comparado*, Tomo XI, Santiago, s/r.
92. Cole, B. (2010) *The Changing Face of Terrorism: How Real is the Threat from Biological, Chemical and Nuclear Weapons?* Bloomsbury Publishing, Estados Unidos.
93. Colom, G. (2014) “La seguridad y la defensa estadounidenses tras la Guerra contra el Terror”, en *Colombia Internacional*, Universidad de los Andes, Colombia.
94. Collombier, V. et. al. (2018) *Tribes and Global Jihadism*, Oxford University Press, Inglaterra.
95. Combs, C. (2016) *Terrorism in the Twenty-first Century*, Routledge, Estados Unidos.
96. Comolli, V. (2015) *Boko Haram. Nigeria's Islamist Insurgency*, Hurst& Company, Londres.
97. Conway, M. et. al. (2016) *Terrorists' Use of the Internet: Assessment and Response*, IOS, Holanda.
98. Córdova, J. et. al. (2017) “Los tipos de corrupción y la satisfacción con los servicios públicos. Evidencia del caso mexicano”, en *Región y sociedad*, N° 70, México.
99. Cornaglia, S. et. al. (2017) “La ciberdefensa y su regulación legal en Argentina (2006 - 2015)”, en *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N° 20, Argentina.
100. Correa-Cabrera, G. (2017) *Los Zetas Inc. Criminal Corporations, Energy, and Civil War in Mexico*, Estados Unidos.

- 101.Crenshaw, M. (2019) *Terrorism and International Cooperation*, Taylor & Francis, Estados Unidos.
- 102.Costai, F. et. al. (2011) “Aspectos ideológicos do contraterrorismo”, en *Aurora*, Año V, N° 7, UNESP, Brasil.
- 103.Coutinho, L. (2018) *Hugo Chávez, o espectro: Como o presidente venezuelano alimentou o narcotráfico, financiou o terrorismo e promoveu a desordem global*, Vestigio, Brasil.
- 104.Cruz Lobato (2017), “La política brasileña de ciberseguridad como estrategia de liderazgo regional”, en *URVIO*, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, FLACSO, Ecuador.
- 105.Cunha, C. (2010) *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasil.
- 106.D'Souza, J. (2012) *Terrorist Financing, Money Laundering, and Tax Evasion: Examining the Performance of Financial Intelligence Units*, CRC, Estados Unidos.
- 107.Dammert, L. (2005) “Reforma policial en América Latina”, en *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, N° 12, Universidad de Alcalá, España.
- 108.Danieli, Y. (2013) *The Trauma of Terrorism: Sharing Knowledge and Shared Care, An International Handbook*, Estados Unidos.
- 109.Danessa, S. (2012) “Críticas a la ley antiterrorista. Prevención, investigación y sanción de actividades delictivas con finalidad terrorista, Ley 26.734”, en *El Derecho*, Argentina.
- 110.Das, D. et. al. (2003) *Meeting the challenges of global terrorism*, Lexington, Estados Unidos.
- 111.Das, R (2019) *The impact of Global Terrorism on Economic and Political Development. Afro-Asian Perspectives*, Emerald Publishing, Inglaterra.
- 112.Davidson, L. (2013) *Islamic Fundamentalism: an introduction*, PRAEGER, Estados Unidos.
- 113.Dawn, M. (2015) *ISIS: and its hostages. ISIL/ISIS/Daesh*, Paperback, Estados Unidos.
- 114.Dawson, M. (2015) *New threats and Countermeasures in Digital Crime and Cyber Terrorism*, ADCFCT, Estados Unidos.
- 115.De la Corte, L. et. al. (2007) *La Yihad terrorista*, Síntesis, España.

116. De Silva, C. (2012) *La jurisprudencia. Creación jurisdiccional de Derecho*, Themis, México.
117. Del Arenal, C. (1981) “La génesis de las Relaciones Internacionales como disciplina científica”, en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2 N° 4, España.
118. Del Bosque, M. (2019) *Líneas de Sangre: la historia verdadera sobre el cartel, el FBI y la batalla por una dinastía de carreras a caballo*, Paperback, España.
119. Del Pozo, J. (2009) *Historia de América Latina y del Caribe: desde la Independencia hasta hoy*, LOM, Chile.
120. Demurtas, A. (2016). *Operacionalizar las teorías de la securitización y de los complejos de seguridad regional: una revisión crítica de la Escuela de Copenhague*, Tesis para optar al grado de Doctor, Universidad de Barcelona, España.
121. Dershowitz, A. (2004) *¿Por qué aumenta el terrorismo?: Para comprender la amenaza y responder al desafío*, Editorial Encuentro, España.
122. Díez, J. et. al. (2006) *The Mexican Armed Forces in transition*, Strategic Studies Institute, Estados Unidos.
123. Dilegge, D. et. Al. (2016) *Global Radical Islamist Insurgency: Al Qaeda and Islamic State Networks focus*, Small Wars Foundation, Estados Unidos.
124. Dudziak, M. (2003) *September 11 in History: a watershed momento?*, Duke University Press, Estados Unidos.
125. Dumitrascu, A. (2016) “El radicalismo islámico en América Latina. De Hezbolá al Daesh”, en *Documento Opinión*, N° 121, España.
126. Dunn, M. et. cl. (2012) *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Estados Unidos.
127. Durão, R. (2015) *Uma proposta organizacional do Comando Conjunto de Operações Especiais nas Operações de Prevenção e Combate ao Terrorismo*, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Escola Marechal Castello Branco, Brasil.
128. Drummond, M. (2023) “Islamic State still a threat and could once again seize power in parts of the Middle East like Syria, experts say”, en *Sky News* (Recuperado de [www.news.sky.com](http://www.news.sky.com), acceso: febrero del 2023).
129. English, R. (2010) *Terrorism: how to respond*, Oxford University Press, Estados Unidos.

130. Escudé, C. (2018). “Realismo Social: Una Política Exterior al servicio del pueblo”, en *Revista Voces en el Fénix Presentación*, N° 67, Argentina.
131. Estay, J. (2002) “La economía mundial y América Latina después del 11 de septiembre: notas para la discusión”, en *La Guerra Infinita: Hegemonía y terror mundial*, CLACSO, Argentina.
132. Estévez, E. et. al. (2016). “Intelligence challenges in Latin America and prospects for reform: a comparative matrix on democratic governance”, en *¿Nuevos paradigmas de la Vigilancia? Miradas desde América Latina en las Memorias del IV Simposio Internacional LAVITS*, Buenos Aires.
133. Estrada, C. (2012) “La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas”, en *Revista de El Colegio de San Luis*, Vol. II, N° 3, El Colegio de San Luis, México.
134. Erelle, A. et. al. (2015) *In the Skin of a Jihadist: A Young Journalist Enters the ISIS Recruitment Network*, Harper Collins, Estados Unidos.
135. Erelle, A. (2016) *Undercover Jihadi Bride: Inside Islamic State's Recruitment Networks*, Harper Collins, Estados Unidos.
136. Evans, K. (2010) *A Human Capital Crisis in Cybersecurity: Technical Proficiency Matters*, CSIS, Estados Unidos.
137. Fancher, R. (2022) *The Holy Warrior: Osama Bin Laden and his Jihadi Journey in the Soviet-Afghan War*, Vernon Press, Estados Unidos.
138. Faria, P. (2017) “Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, No. 42, Uruguay.
139. Fernandes, E. (2012) *As ações terroristas do crime organizado*, Brasil.
140. Fernández, J. (2017) "La interpretación conforme con la Constitución en los límites del mandato de certeza", en *Revista Chilena de Derecho*, Vol.44, N° 3.
141. Ferrero, J. (2015) “El Estado Islámico”, en *Cuadernos de Pensamiento Naval*, N° 18, España.
142. Figueira, R. (2014) *Tipificação do crime de terrorismo no Brasil*, Fundação Getulio Vargas, Brasil.
143. Fleischman, L. (2014) *Latin America in the Post-Chávez Era: The Security Threat to the United States*, Estados Unidos.

144. Focás, B. et. al. (2020) "Revisitando la agenda de la seguridad en América Latina", en *Revista CS*, N° 31 (2020), Colombia.
145. Fondevila, G. et. al. (2014) "Política, Fuerzas Armadas y Narcotráfico en México. ¿Un ejército fuera de la Ley?", en *Ars Iuris Salmanticensis*, Vol 2, España.
146. Fox, M. et. al. (Eds.) (2016) "Escape from Siria: a dialogue with experts. An Interview with Ambassador Marc Pierini and Jorgen Carlin", en *Georgetown Journal of International Affairs*, Georgetown University, Estados Unidos.
147. Frühling, H. (2009) *Violencia y policía en América Latina*, FLACSO, Ecuador.
148. Fuentes, C. (2004) *Bajo la mirada del halcón: Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*, Argentina.
149. Gamero, J. (2022) "El terrorismo Islámico en América Latina", en *Iniseg* (Recuperado de [www.iniseg.es](http://www.iniseg.es), acceso: marzo del 2023).
150. Ganor, B. (2011) *The Counter-Terrorism Puzzle: A Guide for Decision Makers*, Estados Unidos.
151. García, B. et. al. (2021) *El Estado en América Latina ante el asedio del delito organizado*, Pontificia Universidad Católica de Ecuador, Ecuador.
152. García, J. (2014) *Looking Like the Enemy: Japanese Mexicans, the Mexican State, and US Hegemony, 1897-1945*, Estados Unidos.
153. García, E. (2016) *Sayyid Qutb. Nostalgia del Islam*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, España.
154. García, S. (2016) *Desafíos del Sistema de seguridad colectiva de la ONU. Análisis sociológico de las amenazas globales*, CIS, España.
155. Garrison, C. (2019), "Argentina ordena congelar activos de Hezbollah en aniversario atentado mutual judía", en *Reuters* (Recuperado de [www.reuters.com](http://www.reuters.com), acceso: febrero del 2023).
156. Garzón, E. (2004) "Acerca de la calificación moral de la corrupción. Tan sólo una propuesta", en *Isonomía*, N° 21, ITAM, México.
157. Garzón, J.C. (2004) "La seguridad y las Fuerzas Armadas en América Latina y El Caribe: nuevos desafíos para la construcción de una democracia", en *Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe*, CLACSO, Argentina.

158. Gereben, A. et. al. (2009) *Security in Mexico- Implications for U.S. Policy Options*, Rand Corporation, Estados Unidos.
159. Gil, A. (2012) “¿Ley antiterrorismo o antigarantismo?”, en *La Ley*, N° 1, Argentina.
160. Gimete-Welsh, A. (2017) “Rendición de cuentas. A propósito de los sistemas de inteligencia en Argentina y Chile”, en *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Vol. 12, N° 42, México.
161. Giménez, J. (2022) “Refugiados sirios en América Latina: un futuro más allá de Europa”, en *Noticias*, Universidad Pontificia de Comillas, España (Recuperado de [www.comillas.edu](http://www.comillas.edu), acceso: febrero del 2023).
162. Glenn, C. et. al. (2019) *Timeline: the rise, spread, and fall of the Islamic State*, (Recuperado de [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org), acceso: marzo 2019).
163. Glint, M. (2014) *Can a war with ISIS be won? Isil/Islamic State/Daesh*, 2014, Estados Unidos.
164. Godoy, O. (2001) “Terrorismo e historia”, en *Estudios Públicos*, CEP, Chile.
165. Gomariz, A. (2005) “Seguridad Internacional y terrorismo. Una nueva era en la lucha contra el terrorismo”, en *IUGGM*, UNED, España.
166. Gómez, L. (2018) *Entre la Sharia y la Yihad: Una historia intelectual del islamismo*, España.
167. González, E. (2013) *El laboratorio del miedo. Una historia general del terrorismo*, Editorial Crítica, España.
168. González, M. (2015) “Políticas de construcción del peronismo. El discurso de las FAR en los albores de la década del setenta en Argentina”, en *Revista Tempo e Argumento*, Vol. 7, N° 14, Brasil.
169. González, R. (2019) *Contra la insurgencia intervencionismo estadounidense en América Latina. Las guerras contra el comunismo, el terrorismo y las drogas*, Sextil online.
170. Gorrochategui, N. (2019) *Gobernanza Moderna: Misceláneas de su aplicación en el sector público argentino*, EUDEBA, Argentina.
171. Graglia, J. (2012) *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*, Konrad Adenauer Stiftung – ACEP, Argentina.
172. Grau, L. et. al. (2014) *The Soviet-Afghan War. How a superpower fought and lost*, University Press of Kansas, Estados Unidos.

- 173.Grayson, G. (2011) *Mexico: Narco-Violence and a Failed State?* Transaction Publishers, Estados Unidos.
- 174.Gerring, J. (2007) *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge University Press, Estados Unidos.
- 175.Gerringer, A. (2002) *Terrorism. From One Millenium to the Next*, Writer Club Press, Estados Unidos
- 176.Gunaratna, R. (2002) *Inside Al-Qaeda: global network of terror*, Columbia University Press, Estados Unidos.
- 177.Gupta, K. (2004) *Global terrorism*, Atlantic publishers, India.
- 178.Gutiérrez, A. (2011) “El perfil del terrorista: ¿por qué se integran en la organización?”, en *Quadernos de Criminología*, España.
- 179.Gutiérrez, B. et. al. (2020) “Acercamiento a los musulmanes en México: conversión, asimilación cultural y diálogo interreligioso”, en *Dimensión Antropológica*, Año 27.
- 180.Jelsma, M. (1998) *Drogas, poder y Derechos Humanos en América Latina*, Abya-Yala, Ecuador.
- 181.Jiménez, W. et. al. (2011) “Militarización de la Policía y Policización de las Fuerzas Militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional, en *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, Vol. 3, N°, Colombia.
- 182.Habib, G. (2017) *Lei antiterrorism. Lei 13.260/2016*, Editora Juspodivm, Brasil.
- 183.Haesbaert, R. (2011), *El mito de la desterritorializacion: del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*, Bertrand, Brasil.
- 184.Hanle, D. (2011) *Terrorism. The newest face of Warfare*, Macmillan, Estados Unidos.
- 185.Harris, R. y Tichenor, D (2010) *A History of the U.S. Political system. Ideas, interests and institutions*, ABC Clio, Estados Unidos.
- 186.Hasenclever, A. et. al. (1999) “Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis”, en *Foro Internacional*, Vol. 39, N° 4, COLMEX, México.
- 187.Hernández, A. (2014) *Los señores del narco*, Debolsillo, México.
- 188.Herrera-Lasso, L. (2015) *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México.
- 189.Hobbs, C. (2014) *Open Source Intelligence in the Twenty-First Century: New Approaches and Opportunities*, Springer, Estados Unidos.

190. Hobson, J. (2002) *The State and International Relations*, Cambridge University Press, Inglaterra.
191. Hoffman, B. et. al. (1995) “The RAND-St. Andrews chronology of international terrorism”, en *Terrorism and political violence*, N° 7, Vol. 4, Estados Unidos.
192. Hoffman, B. (2006) *Inside terrorism*, Columbia University Press, Estados Unidos.
193. Hoffman, B. et. Al. (2014) *The evolution of the global terrorist threat. From 9/11 to Osama Bin Laden’s Death*, Columbia University Press, Estados Unidos.
194. Holmes, J. (2015) “The urban guerrilla, terrorism, and State terror in Latin America”, en Law, R. *The Routledge History of terrorism*, Routledge, Estados Unidos.
195. Hosang, A. (2011) “Política Nacional de Segurança cibernética: uma necessidade para o Brasil”, *Monografia do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégica*, Escola Superior de Guerra, Brasil.
196. Howie, L. et. al. (2017) *Crisis and Terror in the Age of Anxiety: 9/11, the Global Financial Crisis and ISIS*, Palgrave Macmillan, Estados Unidos.
197. Humire, J. (2016) *After Nisman. How the death of a prosecutor revealed Iran’s growing influence in the Americas*, Secure Free Society, Estados Unidos.
198. Huntington, S. (2011) *The clash of Civilization and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster Paperbacks, Estados Unidos.
199. IBP, Inc. (2017) *Islamic International Law and Jihad (War) Law Handbook - Strategic Information*, Estados Unidos.
200. Ignatieff, M. (2004) *El mal menor. Ética Política en una era de Terror*, Editorial Taurus, Colombia.
201. Jaffrelot, C. (2017) *Pan-Islamic Connections: Transnational Networks between South Asia and the Gulf*, Oxford University Press, Nueva York.
202. Jivani, J. (2019) *Why Young Men: The dangerous allure of violent movements and what we can do about it*, All Points Books, Estados Unidos.
203. Jordán, J. (2011) “El terrorismo global una década después del 11-S”, en *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*, IEEEE, Madrid.
204. Joscelyn, T. (2016) “US counterterrorism efforts in Syria: A winning strategy?”, en Long War Journal. Recuperado de [www.longwarjournal.org](http://www.longwarjournal.org).
205. Juárez, G. (2016) *Para conocer a las Fuerzas Armadas de México*, s/r, México.

206. Juffer, J. (2006) *The Last Frontier? The Contemporary Configuration of the U.S.-Mexico Border*, Duke University Press, Estados Unidos.
207. Kacowicz, A. (2015) "Regional Peace and unintended Consequences: the peculiar case of the Tri-Border Area of Argentina, Brazil and Paraguay", en Jaskoski, Maiah et. al. *American Crossings. Border politics in the Western Hemisphere*, Johns Hopkins University Press, Estados Unidos.
208. Kaldor, M. (2003) *Global Civil Society. An Answer to War*, Polity, Estados Unidos.
209. Kaplan, R. (2005) *Imperial Grunts. The American Military on the ground*, Vintage, Estados Unidos.
210. Karam, Z. (2015) *Life and death in ISIS: how the Islamic State builds its Caliphate*, Associated Press, Estados Unidos.
211. Karmy, R. (2016) *Escritos Bárbaros: Ensayos sobre Razón Imperial y Mundo Árabe Contemporáneo*, LOM, Chile.
212. Kellner, D. (2003) *From 9/11 to Terror War. The dangers of the Bush Legacy*, Rowman & Littlefield, Estados Unidos.
213. Kenney, M. (2010) *From Pablo to Osama. Trafficking and terrorist networks, Government Bureaucracies and Competitive adaptation*, Penn State Press, Estados Unidos.
214. Keohane, R. et. al. (1971) *Trasnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Estados Unidos.
215. Keohane, R. et. al (1977) *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little Brown, Estados Unidos.
216. Kepel, G. (2001) *La Yihad: expansión y declive del islamismo*, La Península, Argentina.
217. Khatab, K. (2006) *The Power of Sovereignty: The Political and Ideological Philosophy of Sayyid Qutb*, Routledge, Estados Unidos.
218. Kirk, R. (2004) *More Terrible Than Death: Drugs, Violence, and America's War in Colombia*, Tapa blanda, Estados Unidos.
219. Kissinger, H. (1996) *Diplomacia*, Ediciones B, España.
220. Koh, J. (2006) *Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering*, Springer, Estados Unidos.
221. Kraft, M. et. al. (2012) *U.S. Government Counterterrorism: A Guide to Who Does What*, CRC, Estados Unidos.

- 222.Kraus, A. (1995) "Soborno: mal endémico", en *La Jornada*, N° del 4 de octubre, México.
- 223.Krause, K. et. al. (1996) "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", en *Mershon International Studies Review*, No. 40, Estados Unidos.
- 224.Lane, J. et. al. (2018) *Religion and Politics. Islam and Muslim Civilization*, Routledge, Estados Unidos.
- 225.Lascurain, M. (2018) "Teoría de regímenes internacionales: el caso del recurso agua en el régimen ambiental México-Estados Unidos", *Si somos americanos*, Vol.18, N° 2, Chile.
- 226.Lasmar, J. (2015) "A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro", en *Revista de Sociología y Política*, Vol. 23 N° 53, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, Brasil.
- 227.Laswell, H. (1950) *National Security and Individual Freedom*, Mc Graw-Hill Book, Estados Unidos.
- 228.Lara, B. (2005) "Un nuevo instrumento multilateral contra el terrorismo: la Convención internacional para la supresión de actos de terrorismo nuclear", en *UNISCI Papers*, N° 9, España.
- 229.Lawson, Ch. et. al. (2020) "Homeland Security comes of Age", en *Beyond 9/11*, Belfer Center for Science and International Affairs, Universidad de Harvard, Estados Unidos.
- 230.Lehr, P. (2018) *Counter-Terrorism Technologies: A Critical Assessment*, Springer, Inglaterra.
- Lejtman, R. (2022) "Exclusivo: el informe final del Mossad sobre el ataque terrorista que Irán y Hezbollah ejecutaron contra la AMIA", en *Infobae* (Recuperado de [www.infobae.com](http://www.infobae.com), acceso: marzo del 2023).
- 231.Leonard, B. (2007) *National Strategy for Information Sharing: Successes and Challenges in improving Terrorism-related, Information Sharing*, Estados Unidos.
- 232.Letschert, R. et. al. (2013) *Assisting victims of terrorism*, Springer, Bélgica.
- 233.Levey, C. et. al. (2014) *Argentina since the 2001 crisis. Recovering the past, reclaiming the future*, Palgrave Macmillan, Estados Unidos.
- 234.Levitt, M. (2013) *Hezbollah: The Global Footprint of Lebanon's Party of God*, Georgetown University Press, Líbano.
- 235.Levitt, M. (2020) *Introducing the Hezbollah worldwide map and timeline*, The Washington Institute, Estados Unidos.

- 236.Lind, W. (1989) “The changing face of war: into the fourth generation”, en *Marine Corps Gazette*, Estados Unidos.
- 237.Lipschutz, R. (ed.) *On Security*, Columbia University Press, Estados Unidos.
- 238.Lister, C. (2015), *The Islamic State: an introduction*, Brookings I.P, Estados Unidos.
- 239.Logan, S. (2022) *Hold your friends close: Countering Radicalization in Britain and America*, Oxford University Press, Inglaterra.
- 240.López, E. (2006), “Seguridad Humana e implicaciones para la defensa”, en Sepúlveda, I. *Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamérica*, IUGGM, España.
- 241.López, M. (2009), “Inteligencia y terrorismo internacional. Un panorama de cambios”, en *La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional*, Cuadernos de Inteligencia, España.
- 242.Lozano, A. (2020) *Seguridad y asuntos internacionales: Teorías, dimensiones, interdisciplinas, las américas, amenazas, instituciones, regiones y políticas mundiales*, Siglo XXI Editores, México.
- 243.Lutz, J. et. al. (2013) *Global terrorism*, Routledge, Estados Unidos.
- 244.Lutzky, H. (2017) *Brindando sobre los escombros: La dirigencia judía y los atentados: entre la denuncia y el encubrimiento*, Sudamericana, Argentina.
- 245.Lynn, J. (2008) “La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito?”, en Rivera, F. *La Seguridad Multidimensional en América Latina*, FLACSO, Ecuador.
- 246.Machín, N. et. al. (2016) “La ciberseguridad como factor crítico en la seguridad de la Unión Europea”, en *Revista UNISCI*, N° 42, España.
- 247.Makarenko, T. (2004) “The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism”, en *Global Crime*, Vol. 6, N° 1.
- 248.Malamud, C. (2004), “Europa y la seguridad en América Latina”, en *Jean Monnet and Robert Schuman Paper Series*, vol. 4, N° 6, Miami European Union Center, Estados Unidos.
- 249.Mamblona, C. Ugarte, L. (2014) “La intervención estatal en los movimientos territoriales post-2001 en Argentina”, en *Em Pauta*, N° 34, vol. 12, Brasil.
- 250.Manning, Ch. (1954) *The university teaching of social sciences: international relations. A report prepared on behalf of the International Studies Conference*, UNESCO, Francia.
- 251.Marcos, D. (2014) *Políticas antiterroristas y contraterroristas y Derechos Humanos*, U. Pontificia de Comillas, España.

252. Marlowe, C. (2015) *Terrorism & Perceived Terrorism Threats*, Mason Crest, Estados Unidos.
253. Marley, D. (2019) *Mexican Cartels: An Encyclopedia of Mexico's Crime and Drug Wars*, ABC-CLIO, Estados Unidos.
254. Martin, G. (2010) *Understanding Terrorism. Challenges, perspectives and issues*, Sage, Estados Unidos.
255. Masse, T. (2008) *Information and Intelligence (including Terrorism). Fusion Centers*, Nova Science Publishers, Estados Unidos.
256. McCants, W. (2015) *Apocalypse: the history, strategy and doomsday vision of the Islamic State*, The Library of Congress, Estados Unidos.
257. Mehan, E. (2009) *Cyberwar, Cyberterror, Cybercrime: A Guide to the Role of Standards in an Environment of change and Danger*, ITGP, Estados Unidos.
258. Mehlman-Orozco, K. (2019) *The Jihadi Next Door: How ISIS is forcing, defrauding, and coercing your neighbor into terrorism*, Skyhorse, Estados Unidos.
259. Mendelsohn, B. (2009) *Combating Jihadism. American hegemony and Interstate Cooperation in the War on Terrorism*, Chicago University Press, Estados Unidos.
260. Mendoza, A. (2008) “Cronología de América del Norte (agosto–diciembre de 2007)”, en *Norteamérica*, en *Norteamérica*, Vol. 3 N° 1, UNAM, México.
261. Merino, J. (2014) “Carencias e inconvenientes de la represión penal antiterrorista”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, N° 11, España.
262. Miranzo, M. (2016) “Las Armas de Destrucción Masiva y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea”, en *Revista UNISCI*, N° 42, España.
263. Moaveni, A. (2019) *Guest House for Young Widows: Among the Women of ISIS*, Random House, Estados Unidos.
264. Mockaitis, T. (2008) *The "new" Terrorism: Myths and Reality*, Standford University Press, Estados Unidos.
265. Moloeznik, M. et. al. (2012) “El proceso de militarización de la Seguridad Pública en México (2006–2010)”, en *Frontera norte*, Vol. 24, N° 48, El Colegio de la Frontera Norte, México.
266. Moloeznik, M. (2019) “Del CISEN al Centro Nacional de Inteligencia”, en *Animal Político*, México [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)

267. Montero, A. (2017) “Doctrina de infiltración para Inteligencia Contraterrorista”, en *Athena Paper*, Vol. 2, N° 3, [www.athenaintelligence.org](http://www.athenaintelligence.org)
268. Monterrosa, G. (2016) “México, indefenso ante ciberataques”, en *Contralínea*, México.
269. Montes, T. (2019) *La Seguridad Colectiva Internacional: teoría y praxis en el orden mundial*, Patria, México.
270. Münkler, H. (2005) *The new wars*, Polity, Inglaterra.
271. Mustafá, B. (2022) *Islamic State in Translation: Four Atrocities, Multiple Narratives*, Blumsbury, Inglaterra.
272. Muzzopappa, E. et. al. (2017) “Una etnografía itinerante sobre el terrorismo en Argentina: paradas, trayectorias y disputas”, en *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, N° 29, Argentina.
273. Muzzopappa, E. (2017) “Inteligencia militar en Argentina. Reflexiones desde un archivo naval”, en *URVIO*, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, N° Ecuador.
274. Nacimiento, T. (2017) *O Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e o desenvolvimento integrado da atividade de inteligência por seus órgãos*. Monografía para el curso de postgrado en Inteligencia y Seguridad de la Universidad del Sur de Santa Catalina, Brasil.
275. Napoleoni, L. (2015) *The Islamist Phoenix. The Islamic State and the Redrawing of the Middle East*, Seven Stories Press, Estados Unidos.
276. Nava, A. (2017) “Ciberterrorismo: la nueva cara de la delincuencia en el siglo XXI. La participación y fomento al delito por órganos de gobierno y empresas”, en *Revista Penal México*, N°11, México.
277. Navarro, A. (2010) *Political Intelligence and the Creation of Modern Mexico, 1938 – 1954*, Penn State University Press, Estados Unidos.
278. Neethling, T. (2004). “The development of normative theory in International Relations: Some practical implications for norm-based and value-based scholarly inquiry”, en *Koers*, vol. 69, N° 1, Sudáfrica.
279. Negri, A. (2007) *Goodbye Mr. Socialism: La crisis de la izquierda y los nuevos movimientos revolucionarios*, Ediciones Paidós, España.
280. Nesi, G. (2016) *International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organization in the Fight against Terrorism*, Routledge, Italia.

281. Noriega, R. et. al. (2011), “La creciente amenaza de Hezbollah en América Latina”, en *American Enterprise Institute*, Estados Unidos.
282. Omand, D. (2015) *Securing the State*, Reprint, Estados Unidos.
283. O’Donnell, S. (2011) *ArgenLeaks. Los cables de Wikileaks sobre la Argentina, de la A a la Z*, Penguin Random House Grupo Editorial Argentina, Argentina.
284. Olson, E. (2008) *Six Key Issues in U.S- Mexico Security Cooperation*, Wilson Center, Estados Unidos.
285. Orozco, G. (2006) “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, España.
286. O’Toole, G. (2018) *Politics Latin America*, Routledge, Estados Unidos.
287. Ozafrain, L. (2015) “Política criminal y enfoque de derechos: la incidencia de los estándares del derecho internacional de los Derechos Humanos en el ejercicio de la violencia estatal”, en *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, año 12, N° 45, Argentina.
288. Ozeren, S., et. al. (2007) *Understanding Terrorism: analysis of sociological and psychological aspect*, Science for Peace and Security Series, Holanda.
289. Oszlak, O. et. al. (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Argentina.
290. Pankhurst, R. (2014) *The inevitable Caliphate? A History of the Struggle for Global Islamic Unión, 1924 to the present*, Oxford University Press, Inglaterra.
291. Pardis, T. (2017) *Cyberterrorism: The Legal And Enforcement Issues*, Singapur.
- Pearson, F. et. al. (2007) *Relaciones Internacionales: situación global en el Siglo XXI*, Mc Graw Hill, México.
292. Peñas, F. (1997) “Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos”, en *Isegoría*, N° 16, CSIC, España.
293. Pérez, A. (2012) *El Cártel Negro. Cómo el crimen organizado se ha apoderado de Pemex*, Grijalbo, México.
294. Pérez, F. et. al. (2016) *Propuestas penales: nuevos retos y modernas tecnologías*, Memorias IV Congreso Internacional de Jóvenes Investigadores de Ciencias Penales, USAL, España.

295. Pérez, I. (2014) *El dilema de las operaciones grises: Modus operandi de la delincuencia económica para lavar el dinero sucio*, Dunken, Argentina.
296. Pérez, R. (2015) “Principio de legalidad estricta en materia penal. Breve historia y desvíos. El caso del terrorismo”, en *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, UNLP, Argentina.
297. Perotti, J. (2009) “La problemática del lavado de dinero y sus efectos globales: una mirada a las iniciativas internacionales y las políticas argentinas”, en *UNISCI*, N° 20, España.
298. Phillips, B. (2019) “Tácticas terroristas en organizaciones criminales: el caso de México”, en *Perry Center Occasional Paper*, Universidad Nacional de la Defensa, Estados Unidos.
299. Piñeyro, J. (2004) *La Seguridad Nacional en México: Debate actual*, Ediciones UAM, México.
300. Porterfield, J. (2005) *Terrorism, dirty bombs, and Weapons Mass Destruction*, The Rosen Publishing Group, Estados Unidos.
301. Poveda, M. et. al. (2016) “Redes sociales y ciberterrorismo. Las TIC como herramienta terrorista”, en *Opción*, Año 32, N° 8, Venezuela.
302. Powell, Ch. et. al. (2008) “La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global”, en Reinares, F. *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*, Ariel, España.
303. Power, B. (2015), *Isis: The Petro-Caliphate: and Erdogan - Putin War*, CreateSpace Independent Publishing Platform.
304. Pretti, C. et. al. (2016) “La construcción del discurso argentino sobre el terrorismo internacional y sus vínculos con el estadounidense (1992-2006)”, en *VIII Congreso de Relaciones Internacionales*, UNLP, Argentina.
305. Prevost, G., et. al. (2014) *US National Security Concerns in Latin America and The Caribbean. The concept of governed spaces and failed states*, Palgrave Macmillan, Estados Unidos.
306. Quinteros, Y. (2021) "Refugiados sirios en la Argentina: “Programa Siria Argentina” y el proceso de integración social (2014-2019), Tesis para optar al grado de Magíster en Desarrollo Humano, FLACSO, Argentina.
307. Rajan, J. (2015) *Al Qaeda's Global Crisis: the Islamic State, Takfir and the Genocide of Muslims*, Routledge, Estados Unidos.

308. Ralph, J. (2013) *America's War on Terror. The State of the 9/11 exception from Bush to Obama*, Oxford University Press, Estados Unidos.
309. Rasheed, A. (2015) *ISIS: race to Armageddon*, Books India Pvt, India.
310. Realuyo, C. (2017) “Convergencia Terrorismo y Crimen Organizado”, en Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry, Estados Unidos.
311. Reguillo, R. (2021) *Necromáquina: cuando morir no es suficiente*, NED, México.
312. Reinares, F. (2005) *Conceptualizando el terrorismo internacional*, Real Instituto Elcano, España.
313. Revilla, P. (2005) “El terrorismo global. Inicio, desafíos y medios político-jurídicos de enfrentamiento”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, UNAM, México.
314. Rhi-Sausi, J. et. al. (2010) “Cooperación e integración transfronteriza en el Mercosur: el caso de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay”, en Luis Maira, *La política internacional subnacional en América Latina*, Argentina.
315. Ribeiro, L. (2018) *A ascensão do terrorismo na Nova Ordem Mundial: corolários para o Brasil*, Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército, Brasil.
316. Richardson, L. (2000) “Terrorists and Transnational actors”, en Taylor, M. *The future of terrorism*, University College Cork, Inglaterra.
317. Richardson, L. (2006) *What terrorists want. Understanding the Enemy, containing the threat*, John Murray, Estados Unidos.
318. Richter, R. (2015) *Guerra revolucionaria en la Argentina (1965-1973): el PRT – ERP (Partido Revolucionario de los Trabajadores – Ejército Revolucionario del Pueblo) en la guerra revolucionaria en la Argentina: condiciones para el inicio de la lucha armada*. Tesis para optar al grado de Doctor, Argentina.
319. Rico, J. et. al. (2002) *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política Integral*, FLACSO, México.
320. Riga, P. (2015), *Isis, fundamentalism and Islam. Insights into America's mortal enemies*, Library of Congress, Estados Unidos.
321. Riley, K. et. al. (2005) *State and local intelligence in the war on terrorism*, Rand, Estados Unidos.
322. Rivas, P. (2009) *Doctrina de Seguridad Nacional y regímenes militares en Iberoamérica*, Editorial ECU, España.

- 323.Rivas, P. (2013) *Terrorismo y antiterrorismo en el mundo contemporáneo*, Debate, España.
- 324.Robinson, G. (2003) *Deterrence and the national security strategy of 2002: a round peg for a round hole*, Tesis, Naval Postgraduate School, Estados Unidos.
- 325.Rockefeller, J. (2016) *The Islamic State group on their apocalyptic vision*, Paperback Estados Unidos.
- 326.Rodrigues, P. (2008) *COAF: Unidade de Inteligência Financeira no Brasil, 2008*, Monografía apresentada ao Departamento de Direito do Estado da Universidade de São Paulo para conclusão do curso de Direito Brasil.
- 327.Rodríguez, F. (2015) “La Gran Estrategia de Estados Unidos: en busca de las fuentes doctrinales de las políticas de seguridad internacional de los gobiernos estadounidenses”, en *Colombia Internacional*, N° 83, Universidad de los Andes, Colombia.
- 328.Rodríguez, G. (2007) “Sánchez Lara Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina”, en *Bien Común*, CASEDE, México.
- 329.Rodríguez, G. et. al. (2010) “El Terrorismo como Método del Crimen Organizado en México”, en Benítez, R. *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México.
- 330.Rodríguez, A. (2010) “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente”, en Benítez, R. *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México.
- 331.Rodríguez, T. (2012) “El terrorismo y nuevas formas de terrorismo”, en *Espacios Públicos*, vol. 15, núm. 33, enero-abril, Universidad Autónoma del Estado de México.
- 332.Rodríguez, M. (2017) *La norteamericanización de la seguridad en América Latina*, AKAL, España.
- 333.Rojas, F. (2002) “El terrorismo global y América Latina”, en *América Latina Hoy*, USAL, España.
- 334.Rojas, F. (2007) *Seguridad Humana: aportes en la reformulación del concepto de seguridad*, FLACSO, Argentina.
- 335.Rosas, M. (2023) “La seguridad humana y seguridad multidimensional: importancia para la Agenda de Seguridad Nacional de México”, en Rosas, M. *La seguridad humana y*

*seguridad multidimensional a debate. Amenazas, riesgos y vulnerabilidades en el siglo XXI*, UNAM, México.

336.Rosen, J. et. al. (2016) “La Guerra contra las Drogas y la Cooperación internacional: el caso de Colombia”, en *Revista CS*, N° 18, Colombia.

337.Rosenbach, E. et. al. (2009) “Intelligence and International Cooperation”, en *Analysis and Opinions*, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, Estados Unidos.

338.Ross, C. et. al. (2017) “La agenda de los estudios de seguridad post 9/11: ¿de qué y quiénes hablan?”, en *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, N° 12, Vol. 2, UMNG, Colombia.

339.Roy, O. (1990) *Islam and Resistance in Afganistan*, Cambridge University Press, Inglaterra.

340.Roy, O. (2017) *Jihad and Death: The Global Appeal of Islamic State*, Oxford University Press, Inglaterra.

341.Rubert, D. (2013) “La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada?”, en *Revista Criminalidad*, Vol 55, N° 2, Colombia.

342.Ruiz, E. (2017) *Un español en el Bope. Batallón de Operaciones Policiales Especiales de Río de Janeiro*, Editorial Círculo Rojo, España.

343.Russell, G. et. al. (2003) *Intelligence professionalism in the Americas*, Estados Unidos.

344.Sack, R. (1986) *Human Territoriality: Its Theory and History*, Cambridge University Press, Inglaterra.

345.Sackelmore, J. (2014) *The world against ISIS*, Conceptual King, Estados Unidos.

346.Saba, R. (2017) “Acceso a la Información y seguridad nacional”, en *Revista Estudios en Derecho a la Información*, N° 3, UNAM, México.

347. Sabatini, C. (2017) *The Islamist threat in Latin America and the Caribbean: What do we really know?* En [www.latinamericagoesglobal.org /2017/01/islamist-threat-latin-america-caribbean-really-know/](http://www.latinamericagoesglobal.org/2017/01/islamist-threat-latin-america-caribbean-really-know/)

348.Saborío, S. (2019) "Narcomenudeo y control territorial en América Latina", en *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N.º 25.

- 349.Sain, M. (2015) *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*, Siglo Veintiuno Editores, Argentina.
- 350.Saint Pierre, H. (2008) “Breve perspectiva histórica de las Fuerzas Armadas en su relación con las agendas de Seguridad y Desarrollo”, en *Construyendo Roles. Democracia y Fuerzas Armadas*, Argentina.
- 351.Saint Pierre, H. (2015) “Breve reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas”, en *Revista Voces en el Fénix*, N° 48, Argentina.
- 352.Salimena, G. (2021) “Seguridad internacional, conceptos, evolución y tablero de comando para la toma de decisiones en el siglo XXI”, en Colotta, M. et. al. (eds) *Manual de Relaciones Internacionales*, Editorial Teseo, Argentina.
- 353.Salinas, J. (2017) “El terrorismo y la financiación del terrorismo. Su tratamiento en la Argentina”, en *Estudios de Derecho penal, homenaje al profesor Miguel Bajo*, España.
- 354.Salomón, M. (2002) “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del Siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, en *Revista de Electrónica de Estudios Internacionales*, España.
- 355.Samanes, G. (2012) “Democracia y Leyes Antiterroristas: El control social sobre los díscolos de la Democracia Argentina post-dictatorial (1984-2011)”, en *Memoria Académica*, Argentina.
- 356.Sampó, C. et. al. (2017), *El Crimen Organizado en América Latina. Manifestaciones, facilitadores y reacciones*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, España.
- 357.Sampó, C. et. al. (2019) *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, Real Instituto Elcano, CEEEP, España.
- 358.Secretaría de Relaciones Exteriores (2012) “Documento de Posición: Temas prioritarios para México en el 67° periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU”, en [www.embamex.sre.gob.mx](http://www.embamex.sre.gob.mx)
- 359.Sánchez, F. et. al. (2019) “Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la Seguridad Pública”, en *Revista IUS*, Vol. 13, N° 44, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México.
- 360.Schmid, A. et. al. (1988) *Political Terrorism: A New Guide To Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, And Literature*, Transaction, Estados Unidos.

361. Secretaría de la Defensa Nacional (2009) “Día Conmemorativo del día de las Fuerzas Especiales”, en *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, Números 7-12, México.
362. Serbín, A. (2018) “Evolución de la Seguridad Cooperativa en América del Sur”, en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, N° 1, Universidad de Granada.
363. Seelke, R. et. al. (2017) “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, en *Congressional Research Service*, www.fas.org, Estados Unidos.
364. Seijas, M. (2007) “La Política de Seguridad y Defensa de Estados Unidos tras el 11-S para América Latina”, en *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología*, México.
365. Shanty, F. (2011) *The nexus. International terrorism and Drug Trafficking from Afganistán*, Greenwood Publishing Group, Estados Unidos.
366. Shay, S. (2017) *Somalia Between Jihad and Restoration*, Transaction Publishers, Estados Unidos.
367. Sheenan, M. (1996) “A Regional Perspectiva on the Globalization Process”, en *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 8, N° 2, Corea.
368. Sheehan, I. (2007) *When terrorism and counterterrorism clash. The war on terror and the transformation of terrorist activity*, Cambria Press, Estados Unidos.
369. Smith, C. et. al. (2010) *The Patriot Act. Issues and Controversies*, Charles C. Thomas Publisher, Estados Unidos.
370. Shmite, S. (2017) “Juegos Olímpicos y Territorio. Disputas y tensiones entre la emoción y la representación en Río 2016”, en *Revista Huellas*, Vol. 21, N° 2, UNLPAM, Argentina.
371. Sierra, G. (2019) “Hezbollah en la Triple Frontera: cocaína para la revolución”, en *Infobae*, Argentina.
372. Silinsky, M. (2016) *Jihad and the West: Black Flag over Babylon*, Indiana University Press, Estados Unidos.
373. Silke, A. (2011) *The Psychology of Counter-Terrorism*, Routledge, Estados Unidos.
374. Silva, F. (2016) *Vidas armadas. Cuarenta grupos guerrilleros y terroristas que cambiaron la historia*, Planeta, Argentina.
375. Simonoff, A. (2009) “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, en *CONfines*, N° 5, vol. 10, México.

- 376.Solomon, H. (2016) *Islamic State and the coming global confrontation*, Palgrave, Estados Unidos.
- 377.Soriano, J.P. (2001) "La respuesta de América Latina y el Caribe al 11 de septiembre", en Barbé, E. *Especial 11 de Septiembre, Monografías del Observatorio de Política Exterior*
- 378.*Europea*, N° 1, Institut Universitari d'Estudis Europeus, España.
- 379.Spark, J. (2014) *Atrocities committed by ISIS in Syria & Iraq: ISIL, Islamic State, Daesh*, Paperback, Estados Unidos.
- 380.Spencer, R. (2015) *The complete infidel's guide to ISIS*, Library of Congress, Estados Unidos.
- 381.Stakelbeck, E. (2015) *ISIS exposed: beheadings, slavery, and the hellish reality of radical Islam*, Regnery Publishing, Estados Unidos.
- 382.Steed, B. (2016) *ISIS: an Introduction and guide to the Islamic State*, Library of Congress, Estados Unidos.
- 383.Stern, J. et. al. (2015) *ISIS: The State of terror*, HarperCollins, Estados Unidos.
- 384.Strange, S. (2001) *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*, Intermón Oxfam Editorial, España.
- 385.Sullivan, Mark (2009) *Latin America: terrorism issues*, Congressional Reserch Service, Estados Unidos.
- 386.Svendsen, A. (2010) *Intelligence Cooperation and the war on terror. Anglo-american security relations after 9/11*, Routledge, Estados Unidos.
- 387.Szekely, O. (2023) *Syria Divided. Patterns of Violence in a complex civil war*, Columbia University Press, Estados Unidos.
- 388.Tablante, C. et. al. (2020) *Impacto de la corrupción en los Derechos Humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México.
- 389.Talbot, S. et. Al. (2002) *The age of terror: America and the World after September 11*, Basic Books, Estados Unidos.
- 390.Tan, A. (2009) *U.S. Strategy against global terrorism. How it evolved, why it failed, and where it is headed*, Palgrave MacMillan, Estados Unidos.
- 391.Tavares, V. (2017) *A Lei Antiterror como reforço do Estado punitivo no Brasil. Agenda de pesquisa e desafios teóricos-metodológicos*, 18° Congresso Brasileiro de Sociologia, Brasil.

392. Tarlow, P. (2017) "International Journal of Safety and Security in Tourism / Hospitality", en *The interaction of religion and terrorism*, Universidad de Palermo, Argentina.
393. Tazza, A. et. al. (2012) "La Financiación de Terrorismo en la Nueva Legislación", en *La Ley*, Argentina.
394. Tejo, A. (2011) "Los problemas del desarme nuclear en la postguerra fría: las Naciones Unidas y la Conferencia de Desarme en la década del noventa", en *Historia Actual Online*, N° 24, Chile.
395. Temperini, M. (2015) "El desafío de la lucha contra el cibercrimen en Argentina", en *Papeles del Centro de Investigaciones*, N° 16, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
396. The Soufan Group (2015) *Foreign fighters. An update assessment of the flow of foreign fighters into Syria and Iraq*, Estados Unidos.
397. Tinoco, V. (2016) *A Lei antiterrorismo e a política de criminalização dos movimentos sociais*, Monografía presentada en el Departamento de Direito da Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro para obtener el título de Bachillerato en Derecho, Brasil.
398. Toth, J. (2013) *Sayyid Qutb: The Life and Legacy of a Radical Islamic Intellectual*, Oxford University Press, Inglaterra.
399. Torres, J. (2009) *Auge y decadencia del espionaje mexicano*, Random House Mondadori, México.
400. Treviño, J. (2016) "¿De qué hablamos cuando hablamos de la "securitización" de la migración internacional en México?: una crítica", en *Foro internacional*, 56(2).
401. Trujillo, P. (2013) *América Latina: la Organización de los Estados Americanos y el terrorismo global*, tesis para optar al grado de Doctor, IUGGM, UNED, España.
402. Tsang, S. (2006) *Intelligence and Human Rights in the era of global terrorism*, Preager Security International, Estados Unidos.
403. Turner, M. (2006) *Historical Dictionary of United States Intelligence*, Scarecrow Press Estados Unidos.
404. Tylor, R. et. Al. (2018) *Cyber Crime and Cyber Terrorism*, Pearson, Estados Unidos.
405. Ugarte, J. (2016a) "El control público de la actividad de inteligencia: generalidades y características en América Latina", en Regueira, E. *El control de la actividad estatal*

*procesos especiales, responsabilidad y otros supuestos*, Asociación de Docentes, Facultad de Derecho, UBA, Argentina.

406. Ugarte, J. (2016b) “Actividad de inteligencia en América Latina: características, fortalezas, debilidades, perspectivas de futuro”, en *Revista Política y Estrategia*, N° 127, ANEPE, Chile.

407. Ugarte, M. (2020) “¿Qué cambios se están produciendo en las FFAA Latinoamericanas?”, en *Revista Política Y Estrategia*, (135), Chile.

408. Unger, B. (2007) *The Scale and Impacts of Money Laundering*, EE, Estados Unidos.

409. Uribe, P. (2021) *El crimen en América Latina: desorden, fragmentación y transnacionalidad*, Real Instituto Elcano, España.

410. Vacca, R. (2019) *Online Terrorist Propaganda, Recruitment, and Radicalization*, Routledge, Estados Unidos.

411. Van Klaveren, A. (2012) “América Latina en un Nuevo mundo”, en *Revista CIBOD d’Afers Internacionals*, España.

412. Varela, A. (2006) “La inteligencia estratégica en los albores del siglo XXI”, en *Revista de Administración Pública*, Argentina.

413. Vargas, A. (2006) “La especificidad colombiana: la seguridad democrática”, en Sepúlveda, I., *Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamérica*, IUGGM, España.

414. Velázquez, R. et. al. (2008) “El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿hacia la securitización de la agenda?”, en *Revista Enfoques*, Año VI, N° 8, Chile.

415. Verkaik, R. (2016) *Jihadi John: The making of a terrorist*, Oneworld Books, Inglaterra.

416. Villas F. (2007) *Crime Organizado e no Estado do Rio de Janeiro, Repressão Policial, Uma Visão Crítica*, Brasil.

417. Villamarín, A. (2013) *Conexión Al Qaeda. Del islamismo radical al terrorismo nuclear*, Nowtilus, Colombia.

418. Villamarín, A. (2015) *ISIS: Estado Islámico: Yihad, terrorismo y barbarie*, Colección Terrorismo Internacional, Colombia.

419. Viola, J. (2012), “Una aproximación a la ley 26.733”, en *La Ley*, N° 1, Argentina.

420. Vuskane, L. (2019) *Threat of Terrorism. The most significant source of insecurity today*, GRIN Verlag, Estados Unidos.

421. Walt, S. (1991) "The renaissance of security studies", en *International Studies Quarterly*, vol. 35, N° 2, Estados Unidos.
422. Wendt, A. (1987) "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", en *International Organization*, N° 41, Estados Unidos.
423. Wendt, A. (1995) "Constructing International Politics", en *International Security*, N° 30, Vol. 1, Estados Unidos.
424. Wieviorka, M. (2003), "The New Paradigm of Violence", en Friedman, J. (Ed) *Globalization, the State and Violence*, Rowman Altamira, Estados Unidos.
425. Wirtz, J. (2010) "A new agenda for security and strategy", en Baylis, J. et. al. *Strategy in the Contemporary World*, Oxford University Press, Inglaterra.
426. Weiss, H. et. al. (2015) *ISIS: inside the Army of terror*, ReganArts, Estados Unidos.
427. Wiechert, L. (2017) *Analysing the use of social media by ISIS. The marking of terrorism*, Studylab, Alemania.
428. Wilkison, B. et. al. eds. (2017) *The Art of Creating Power: Freedman on Strategy*, Oxford University Press, Estados Unidos.
429. Villar, O. et. al. (2014) *Cocaine death squads and the war on terror. U.S. Imperialism and class struggle in Colombia*, New York University Press, Estados Unidos.
430. Villoro, D. (2012) *La guerra de Los Zetas. Viaje por la frontera de la necropolítica*, Grijalbo, México
431. Wilson, J. (2018) "¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?". *Revista IN IURE*, Año 8, Vol. 2.
432. Witker, I. (2005) "Occidente ante las nuevas tipologías del terrorismo", en *Revista del Centro de Estudios Públicos*, N° 98, Santiago de Chile.
433. Whelan, Ch. (2016) *Networks and National Security: Dynamics, Effectiveness and Organization*, Routledge, Estados Unidos.
434. Wörner, L. (2004) *The Effectiveness of Wiretapping and Electronic Surveillance to Fight Against Terrorism. A Comparative Analysis Between the United States and Germany*, Nomos, Alemania.
435. Yin, R. (2018) *Case Study Research: Design and Methods*, SAGE Publications, Estados Unidos.

436. Yonah, A. (2015) *The Islamic State: combating the Caliphate without borders*, Lexington Book, Estados Unidos.
437. York, R. (2015) *Know the enemy: Islamic State of Iraq and the Levant*, LULU, Estados Unidos.
438. Youngers, C. et. al. (2005) *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*, Coletta Youngers, Argentina.
439. Youssef, M. (2019) *The Third Jihad Overcoming Radical Islam's Plan for the West*, Tyndale House Publishers, Estados Unidos.
440. Zaffaroni, E. (2007) “Derecho penal y protesta social”, en *Modernas tendencias de dogmática penal y política criminal. Libro homenaje al Dr. Juan Bustos Ramírez*, Idemsa, Perú.
441. Zavaleta, S. (2015) “El concepto de Seguridad Humana en las Relaciones Internacionales”, en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 10, N° 1, UMNG, Colombia.
442. Zacher, M. et. al. (1995) “Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands”, en Kegley, Ch. (ed.), *Controversies in International Relations Theory*, St. Martin's Press, Estados Unidos.
443. Zaki, A. (2010) *Political Islam, Citizenship, and Minorities: The Future of Arab Christians in the Islamic Middle East*, University Press of America, Estados Unidos.

d) Sitios web consultados

1. [www.abin.gov.br](http://www.abin.gov.br)
2. [www.actualidad.rt.com](http://www.actualidad.rt.com)
3. [www.aduana.cl](http://www.aduana.cl)
4. [www.afi.gob.ar](http://www.afi.gob.ar)
5. [www.agravo.com.br](http://www.agravo.com.br)
6. [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)
7. [www.baselgovernance.org](http://www.baselgovernance.org)
8. [www.bbc.com](http://www.bbc.com)

9. [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)
10. [www.cancilleria.gob.ar](http://www.cancilleria.gob.ar)
11. [www.casarosada.gob.ar](http://www.casarosada.gob.ar)
12. [www.cci-es.org](http://www.cci-es.org)
13. [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
14. [www.cfkargentina.com](http://www.cfkargentina.com)
15. [www.cicte.oas.org](http://www.cicte.oas.org)
16. [www.cipce.org.ar](http://www.cipce.org.ar)
17. [www.congressoemfoco.uol.com.br](http://www.congressoemfoco.uol.com.br)
18. [www.comunicacion.senado.gob.mx](http://www.comunicacion.senado.gob.mx)
19. [www.consejomexicano.org](http://www.consejomexicano.org)
20. [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)
21. [www.defensa.com](http://www.defensa.com)
22. [www.defesaaereanaval.com.br](http://www.defesaaereanaval.com.br)
23. [www.delitosfinancieros.org](http://www.delitosfinancieros.org)
24. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)
25. [www.dsic.planalto.gov.br](http://www.dsic.planalto.gov.br)
26. [www.dw.com](http://www.dw.com)
27. [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es)
28. [www.elpais.com](http://www.elpais.com)
29. [www.elpais.cr](http://www.elpais.cr)
30. [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)
31. [www.eluniversalqueretaro.mx](http://www.eluniversalqueretaro.mx)
32. [www.embamex.sre.gob.mx](http://www.embamex.sre.gob.mx)
33. [www.enaun.mrecic.gov.ar](http://www.enaun.mrecic.gov.ar)
34. [www.enccla.camara.leg.br](http://www.enccla.camara.leg.br)
35. [www.expansion.mx](http://www.expansion.mx)
36. [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)
37. [www.folha.uol.com](http://www.folha.uol.com)
38. [www.forbes.com.mx](http://www.forbes.com.mx)
39. [www.g1.globo.com](http://www.g1.globo.com)

40. [www.gafilat.org](http://www.gafilat.org)
41. [www.georgewbush-whitehouse.archives.gov](http://www.georgewbush-whitehouse.archives.gov)
42. [www.globaljihad.net](http://www.globaljihad.net)
43. [www.gob.mx/sspc](http://www.gob.mx/sspc)
44. [www.gov.br](http://www.gov.br)
45. [www.hsdl.org](http://www.hsdl.org)
46. [www.icic.gob.ar](http://www.icic.gob.ar)
47. [www.islamerica.org.ar](http://www.islamerica.org.ar)
48. [www.jcs.mil](http://www.jcs.mil)
49. [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)
50. [www.lopezobrador.org.mx](http://www.lopezobrador.org.mx)
51. [www.ncsi.ega.ee](http://www.ncsi.ega.ee)
52. [www.notiamerica.com](http://www.notiamerica.com)
53. [www.oas.org](http://www.oas.org)
54. [www.observatoriociberseguridad.org](http://www.observatoriociberseguridad.org)
55. [www.oglobo.globo.com](http://www.oglobo.globo.com)
56. [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)
57. [www.pc.pi.gov.br](http://www.pc.pi.gov.br)
58. [www.pensamientopenal.com.ar](http://www.pensamientopenal.com.ar)
59. [www.policiaivil.ba.gov.br](http://www.policiaivil.ba.gov.br)
60. [www.pf.gov.br](http://www.pf.gov.br)
61. [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)
62. [www.routledge.com](http://www.routledge.com)
63. [www.ssc.cdmx.gob.mx](http://www.ssc.cdmx.gob.mx)
64. [www.segib.org](http://www.segib.org)
65. [www.servicios.infoleg.gob.ar](http://www.servicios.infoleg.gob.ar)
66. [www.sgex.eb.mil.br](http://www.sgex.eb.mil.br)
67. [www.southcom.mil](http://www.southcom.mil)
68. [www.state.gov](http://www.state.gov)
69. [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)
70. [www.terrorism-info.org.il](http://www.terrorism-info.org.il)

71. [www.un.org](http://www.un.org)
72. [www.undocs.org](http://www.undocs.org)
73. [www.unodc.org](http://www.unodc.org)
74. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)