



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

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

# Documentos de Trabajo

**Facultad de Estudios para Graduados**

**Cómo se preparan los Estados frente al Terrorismo:  
El caso del Mercosur y Asociados<sup>1</sup>**

N° 237

Andrés Fontana, con la colaboración  
de Ignacio Romano y Santiago Veiga,  
(autores de la sección  
“Recomendaciones de Política”)

**Departamento de Investigaciones**  
Octubre 2009

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

---

1. Elaboración de resultados de la investigación de campo realizada por Fundación Fundar-Justicia y Seguridad en el marco del proyecto “Cooperative Security Strategies, National Capacities and Regional Responses to Terrorism: The Case of Mercosur”.

Para citar este documento:

Fontana, Andrés con la colaboración de Ignacio Romano y Santiago Veiga, (2009). Cómo se preparan los Estados frente al Terrorismo: El caso del Mercosur y Asociados. Documento de Trabajo N° 237, Universidad de Belgrano. Disponible en: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/237\\_fontana.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/237_fontana.pdf)

## Introducción

Este trabajo sintetiza los resultados de una investigación en curso sobre las capacidades institucionales y los mecanismos de cooperación de los Estados Miembros y Asociados del Mercosur para hacer frente al Terrorismo.<sup>1</sup> Durante la investigación se ha intentado conceptualizar y operacionalizar este objeto un tanto inasible, desarrollar un trabajo de campo lo más amplio posible y, a medida que avanzamos, formular recomendaciones y organizar actividades con actores relevantes a fin de incidir en el proceso de policy.

Esto último es central en el propósito del proyecto. Si bien se realizó un esfuerzo sistemático por establecer una rigurosa conceptualización del objeto de análisis y vincular los resultados de la investigación de campo con el debate actual en materia de seguridad internacional y relaciones internacionales, el objetivo de la investigación no ha sido teórico sino principalmente **orientado a identificar vulnerabilidades, capacidades y posibles cursos de acción y transformar ese producto en materia de trabajo con actores relevantes.**

Esto implicó debilitar o prestar menor atención al rigor metodológico de la investigación. Por el contrario, durante el primer tramo de la investigación, la conceptualización de “capacidades de los Estados para hacer frente al Terrorismo” demandó un sostenido esfuerzo y sucesivos debates en el seno del equipo a fin de especificar el significado del concepto “capacidad estatal” y operacionalizarlo adecuadamente, es decir, vincularlo a información relevante, obtenible y susceptible de ser procesada. A su vez, llevar este esquema metodológico a la práctica con relación a los Estados Miembros y Asociados del Mercosur demandó también un esfuerzo considerable.

El concepto de “capacidad estatal,” que puede resultar prácticamente obvio, se torna un tanto desconcertante cuando intentamos definirlo con relación a nuestro tema. Esto se debe, en parte, a que la literatura sobre terrorismo no ha presado mayor atención a este tema. Se ha centrado principalmente en las características, motivaciones, naturaleza y otros aspectos del terrorismo en sus diversas formas, organizaciones y ámbitos de acción. De los Estados, se han analizado principalmente sus decisiones, acciones y estrategias políticas, junto con las cuestiones éticas habitualmente ligadas a estas últimas; pero no las “capacidades,” en el sentido específico que intentamos darle al concepto en este estudio.

En parte, la dificultad para definir “capacidad estatal” con relación al Terrorismo también se debe a que este último forma parte de un conjunto de fenómenos propios de la post Guerra Fría, tales como la fenomenal expansión e incremento de poder del crimen organizado o la tendencia a la proliferación de conflictos intra-estatales, que los Estados y la Comunidad Internacional se han resistido por años a aceptar como amenazas. Esta dificultad en la percepción de las llamadas “nuevas amenazas” como efectivas amenazas que ponen en riesgo la integridad del Estado y la comunidad a nivel nacional e internacional –su cohesión, sus valores, su estilo de vida<sup>2</sup>– ha disuadido a los Estados de involucrarse en la política internacional.

Esto en realidad es continuación del desconcierto que generó la desarticulación del sistema estatal tradicional –es decir, la combinación del fin de la Guerra Fría con cambios globales en materia económica, política y tecnológica– que aún no ha sido superado. Además, los desacuerdos políticos e ideológicos con respecto al Terrorismo –y las nuevas amenazas en general– se han acentuado a partir de los atentados del 11 de Septiembre. Desde entonces, guerra en Irak de por medio, las dificultades para hallar puntos de consenso básicos en materia de seguridad internacional han aumentado exponencialmente.

Pero las dificultades conceptuales para asir el fenómeno del terrorismo no se deben solamente a los desacuerdos políticos e ideológicos de este momento histórico de las relaciones internacionales. Tampoco, las dificultades para identificar capacidades o vulnerabilidades de los Estados frente al Terrorismo se deben a los desaciertos políticos, estratégicos o coyunturales, de los Estados Unidos y otros gobiernos, en el marco la guerra desatada a partir de los atentados del 11 de septiembre.

1. Empleamos el término “Terrorismo” (con mayúscula) para referirnos no al fenómeno genérico, independientemente de su contexto histórico, ni a la metodología específica como tipo de acción e instrumento de la política sino al actor que irrumpe en la política internacional a partir de los ataques a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 y sus antecedentes inmediatos durante la década de los noventa. Por razones académicas y de ética política preferimos no emplear la expresiones “Terrorismo Islámico” o “Terrorismo fundamentalista.” Para cualquier otra acepción del término, empleamos “terrorismo” en minúscula.

2. Ver, “Informe de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada,” celebrada en Nápoles (Italia), del 21 al 23 de noviembre de 1994, de conformidad con la resolución 48/103 de la Asamblea General de 20 de diciembre de 1993 y la Resolución aprobada por la Asamblea General “Medidas para eliminar el terrorismo internacional” [sobre la base de Informe de la Sexta Comisión (A./49/743)] del 17 de febrero de 1995.

La naturaleza inasible del terrorismo característico de esta era –cuyo inicio como tal no corresponde localizar en el 11 de septiembre de 2001 sino en los años noventa, a pesar de que los atentados de esa década no lograron establecer con nitidez para la opinión pública internacional que se trataba de una amenaza de alcance global y carácter permanente, no episódico ni circunscripto a un conflicto en particular– se debe a que no conocemos, ni tenemos capacidad para entender su lógica, las motivaciones de sus actores, los objetivos de sus organizaciones, ni tantas otras dimensiones de un fenómeno que es a la vez político, cultural, religioso y transnacional. En particular, el desconcierto, tanto político cuanto teórico, con respecto a esto último se acentúa toda vez que olvidamos que lo “nacional” se identifica con lo “estatal,” una creación occidental, históricamente y culturalmente determinada, pero con la ilusión, también occidental, de tener carácter universal y definitivo.

En su mayor parte, la literatura se ha dedicado a tratar de entender el terrorismo –no las capacidades del Estado frente al mismo. En parte, la literatura también se ha dedicado a analizar las políticas y las reacciones de los gobiernos y los organismos internacionales frente al Terrorismo –dando por sentado que cuentan con capacidades adecuadas. Aparentemente, para la literatura lo que merece un análisis son los movimientos tácticos y las decisiones estratégicas de los principales países frente a hechos concretos.

Es en este marco general que hemos intentado analizar las “capacidades de los Estados del Mercosur.” En las páginas siguientes, resumimos los pasos dados en la esfera metodológica de la investigación, ofrecemos una breve síntesis de la información recogida y presentamos un conjunto de propuestas de policy para someter al debate.

## I- Precisiones Conceptuales y Metodológicas

### El concepto de “Capacidades Estatales frente al Terrorismo”

El intento de conceptualizar operativamente “capacidades estatales frente al terrorismo” enfrentó rápidamente el obstáculo de que, en la percepción de los entrevistados –funcionarios, dirigentes políticos, diplomáticos, formadores de opinión, miembros de las instituciones militares y de seguridad, etc.– existe una diversidad de concepciones acerca de “qué es terrorismo,” **una escasa preocupación o “percepción de amenaza”** referida a lo que más abajo definimos como “terrorismo internacional,” y **una identificación del problema como algo esencialmente ajeno o externo a nuestra región.**

Sin embargo, dado que el proyecto implica una preocupación por la posibilidad de que, justamente, los países de la región sufran atentados terroristas –al menos, la verosimilitud de que esto ocurra, lo cual es ya suficientemente preocupante como para justificar esfuerzos, previsiones e inversiones de la más diversa índole- **tales percepciones, en cierta medida predominantes, no implican, para quienes llevamos a cabo la investigación, descartar o minimizar esta amenaza para nuestro marco regional.**<sup>3</sup>

En todo caso, tales percepciones ofrecen un “telón de fondo negativo” –y al mismo tiempo relevante– para analizar dimensiones tales como los marcos legales, las capacidades institucionales y los mecanismos de cooperación regional de estos Estados para prevenir y hacer frente al terrorismo. Resulta de esto contrastes entre la efectividad y avance continuo de algunas de estas dimensiones de la capacidad estatal y, al mismo tiempo, un marco de baja percepción de amenaza.

La relevancia de esto que llamamos “telón de fondo negativo” se debe, entre otros motivos, a que destaca, o al menos pone de manifiesto, cuán reciente, en términos históricos, resulta la preocupación por la amenaza terrorista y, por ende, cuán precarias e institucionalmente dispersas son, probablemente, las capacidades de los Estados para hacer frente a tal amenaza.

A su vez, el hecho de que, en principio, surja una cierta constatación de que en los Estados no existe una percepción del terrorismo como una amenaza relativamente nítida y, por ende, una escasa preparación para hacerle frente, puede dar lugar a que en el caso de establecerse súbitamente esa percepción de amenaza en el Estado y en la sociedad surjan imprevistamente nuevas tendencias que terminen afectando

3. A lo cual se agrega la preocupación, aun más apremiante, que plantean tanto autores diversos cuanto iniciativas internacionales, referida a la posibilidad de un atentado con armas de destrucción masiva, el llamado “Escenario II” o “Terrorismo Catastrofista.” (Ver re. Yonah Alexander, Walter Laqueur y otros).

las libertades civiles y los derechos humanos, como ha ocurrido en el pasado, si bien en contextos que difieren de los actuales.

Estos y otros interrogantes surgieron a medida que avanzó la investigación de campo y las interacciones con actores, provocando graduales pero continuos ajustes en la definición del objeto de análisis de la investigación de campo y en el análisis preliminar de la información recogida.

Como corolario de su implementación, el proyecto intenta contribuir a generar una mayor conciencia en la dirigencia política y los funcionarios del Estado —en particular quienes desempeñan cargos en organismos públicos con competencia en la materia, legisladores miembros de las comisiones vinculadas a seguridad, defensa, y legislación penal, y los miembros de las fuerzas policiales y de seguridad— y también en la ciudadanía, en un sentido amplio, acerca de la necesidad de implementar medidas de prevención para hacer frente a las llamadas “nuevas amenazas,” fortalecer los esfuerzos cooperativos para prevenir las mismas y preservar, al mismo tiempo, los derechos humanos y las libertades civiles.

En síntesis, ese planteo implica apreciar, sobre bases empíricas razonablemente sólidas, las capacidades de los Estados frente al Terrorismo y a partir de ahí llevar a cabo una serie de pasos para alcanzar las metas de policy mencionadas más arriba. Ese planteo, aparentemente simple, encierra supuestos de compleja significación tanto en el plano metodológico cuanto en el político, como se ha tratado de ilustrar en las páginas precedentes.

### **Supuestos contenidos en el planteo del tema**

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

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

Como se ha mencionado, al inicio de la investigación se encontraron indicios de que tal suposición no era necesariamente válida. En consecuencia, se comenzó a trabajar con el supuesto de que los Estados pueden estar actuando “como si” respondieran a una percepción de amenaza, cuando en realidad están respondiendo a otros estímulos. Al respecto, la investigación de campo, ya en su tramo inicial de entrevistas semi-estructuradas, ofreció indicios de que las demandas o iniciativas de organismos internacionales, tales como la Organización de Estados Americanos (OEA) o, en particular, las Naciones Unidas (ONU), o de un Estado vecino, o del gobierno de los Estados Unidos, generan conductas y tendencias vinculadas al desarrollo de capacidades, que en realidad distan de ser el resultado de una percepción nítida de amenaza. Los Estados inician acciones en un determinado momento, por ejemplo, en respuesta a un clima de dramatismo, y luego continúan con una rutina establecida o, con el correr del tiempo, abandonan la iniciativa en cuestión, dejando sólo la “sombra” de una capacidad que había comenzado a desarrollarse.

El Terrorismo, como amenaza global que puede presentarse en cualquier lugar del planeta, es reciente y la percepción del mismo como tal no está ampliamente difundida. Más aun, la reacción de diversos actores y registros de opinión pública con posterioridad a los atentados ocurridos en la Argentina en 1992 y 1994, en los Estados Unidos en 2001, en Madrid en 2004, y en Londres en 2005, sugieren que existe una creencia, cuya amplitud no resulta posible establecer con precisión, acerca de que el Terrorismo internacional constituye una amenaza fundamentalmente para los Estados Unidos y sus aliados más cercanos, pero no para quienes no se ubiquen esa posición.<sup>4</sup>

“Cuánto” de tal supuesto predomina en las percepciones de los principales actores y la opinión pública de los países de la región es, también, difícil de establecer. A esto se agrega que las interacciones con los organismos internacionales y regionales y con los Estados Unidos se dan en torno de una amenaza

4. Los atentados recientes ocurridos en Julio de 2006 en India resultan contrarios a esta opinión.

cuyos entrelazamientos con otros problemas de la agenda internacional hacen muy difícil que se alcancen consensos extendidos.<sup>5</sup> Al mismo tiempo, la amenaza en cuestión tiene imbricados entrelazamientos con otras actividades criminales, tales como el lavado de dinero, el tráfico de armas o el crimen organizado, lo cual agrega a la complejidad de una definición específica.<sup>6</sup>

La opinión pública tampoco es un factor que contribuya a darle nitidez al problema.<sup>7</sup> Las percepciones que registran diversas encuestas no indican un alto grado de preocupación y no permiten diferenciar claramente si las preguntas referidas al terrorismo aluden al Terrorismo internacional o a actores locales o de la región.<sup>8</sup>

Estas características del objeto de análisis del proyecto, en parte, surgieron como constataciones o indicios a lo largo de la investigación y, en parte, constituyeron hipótesis de trabajo ex ante. Resulta muy difícil y, en realidad, poco relevante establecer “cuánto” de cada cosa. Pero sí es relevante señalar su importancia como elementos constitutivos del objeto de la investigación y de (a qué se refieren) sus resultados. Creemos que este aspecto reviste una importancia decisiva, ya que todo intento de formular recomendaciones en materia de seguridad debe partir de una apreciación de las amenazas (percibidas y objetivamente verificables) y en este caso los propios actores participan en un proceso de definición de la verosimilitud, la naturaleza y el alcance de la amenaza en cuestión.

### **Origen heterogéneo del desarrollo de “Capacidades”**

En ese marco, resulta importante precisar cuánto de las capacidades de los Estados frente al Terrorismo responde a percepciones de amenaza y cuánto a otros factores –como se dijo, por ejemplo, compromisos internacionales, presiones externas, rutinas establecidas, etc. Los Estados reciben recomendaciones y solicitudes de los organismos internacionales. Por ejemplo, la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (28 de septiembre de 2001) impone obligaciones vinculantes a todos los Estados con el fin de luchar contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones.<sup>9</sup>

Los Estados también reciben recomendaciones y solicitudes de los organismos regionales (OEA – CICTE)<sup>10</sup> y sub-regionales (en este caso, a nivel Mercosur, no se trata de un organismo sino de mecanismos de consulta y dispositivos ad hoc) y promueven iniciativas a través de los mismos.

También los Estados Unidos promueven demandas, no tanto en términos de participación en sus iniciativas militares sino en lo referido a la calidad de las aduanas, los controles migratorios, los documentos de identidad, el intercambio de inteligencia, etc. Sin embargo, la connotación referida al vínculo con los Estados Unidos que toda política o iniciativa referida al terrorismo inevitablemente tiene es también un factor de importancia que condiciona las percepciones y las decisiones sobre el tema.

En suma, es apreciable, a primera vista, que existe un conjunto de capacidades y marcos legales que resultan, en parte, de acciones y decisiones post 11 de Septiembre de 2001 y, en parte, de elementos preexistentes. Y tanto los Estados, cuanto sus interacciones en los contextos regional e internacional, están cambiando, como consecuencia de este proceso en curso.

5. De hecho, el logro de una definición común de “terrorismo” es aún un desafío que enfrenta la comunidad internacional.

6. Ver el esclarecedor tratamiento de este tema que desarrolla Juan Belikow, en *Gobernabilidad y Contra-Terrorismo a la luz del Modelo de Convergencia Terrorismo-Crimen Organizado* (Washington, D. C.: Center for Hemispheric Defense Studies, 2004).

7. Walter Laqueur, uno de los especialistas más destacados en esta temática, sostiene que las medidas para combatir al terrorismo solo se pueden adoptar efectivamente si existe un amplio consenso al respecto en la opinión pública. Ver, Walter Laqueur, “Terrorism To Come,” *Policy Review* (Agosto 2004).

8. El informe específico sobre terrorismo, producto de la primera etapa de la investigación de campo, contiene información sustantiva al respecto.

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

10. El Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) es la principal agencia del Sistema Inter-Americano dedicada a la coordinación de la lucha contra el terrorismo. Su origen se remonta a la Segunda Conferencia Especializada sobre Terrorismo llevada a cabo en Mar del Plata los días 23 y 24 de noviembre de 1998. En la misma, se firmó el llamado Compromiso de Mar del Plata, por el cual se recomienda a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el establecimiento de una agencia especializada en la lucha contra el terrorismo.

## II - Ordenamiento de la investigación de campo

### Ejes temáticos

Con las reservas y precisiones metodológicas planteadas anteriormente, la investigación de campo se ordenó en torno de ocho ejes temáticos, aplicados a la indagación de cada uno de los seis casos nacionales, a fin de apreciar las capacidades de los Estados frente al Terrorismo.

La búsqueda de información en torno de esos ocho ejes estuvo precedida, según establece el proyecto de investigación, por la producción de informes temáticos sobre el “estado de la cuestión” en los respectivos casos nacionales con respecto a amenazas potenciales a la seguridad en materia de terrorismo, narcotráfico, crimen organizado y lavado de dinero, y a la protección y garantía de los derechos humanos y las libertades civiles.

Los ejes temáticos recién mencionados son los siguientes:

- Marco legal general.
- Marcos normativos antiterroristas.
- Marco normativo para prevenir y reprimir el lavado de dinero.
- Diseño institucional general en materia de seguridad y específico en materia de terrorismo.
- Fuerzas Policiales y de Seguridad nacionales (y –si es que existen- unidades especializadas en terrorismo).
- Sistema de inteligencia nacional.
- Competencia de fuerzas militares en cuestiones de seguridad interna y terrorismo (particularmente si es una regla general o sólo procede en casos excepcionales).
- Rol del Congreso.

A esto se agregaron, en los casos que se consideró relevante, referencias a las capacidades tecnológicas con las que cuentan los Estados para enfrentar y prevenir este tipo de amenazas (e.g. radares, sistemas tecnológicos de control fronterizo, etc.).

Además, no obstante la importancia de la información referida a estos ejes temáticos, resultó importante apreciar el grado de voluntad política existente en cada caso nacional ante el problema, si bien en esto sólo se pudo realizar una aproximación al tema, más que un tratamiento sólido desde el punto de vista metodológico. Al respecto, se consideró que la aproximación más viable a este tema es a través de un examen de los ítems listados, que componen el núcleo de la investigación de campo y pueden ser tomados como indicadores de la voluntad política de enfrentar al Terrorismo. A su vez, esta aproximación debió ser ajustada a través de la confrontación con el contenido de las entrevistas.

A su vez, para evaluar la efectividad de la cooperación en materia de seguridad y de lucha contra el terrorismo entre los Estados miembros y asociados del MERCOSUR -paso previo y necesario para formular recomendaciones- se relevaron todas las medidas que se han venido tomando en la materia y las instancias creadas a tal efecto, tanto a nivel MERCOSUR como a nivel bilateral o trilateral. Puntualmente, se focalizó el análisis –tanto teórico como práctico a partir del trabajo de campo- en los siguientes ejes:

- Acuerdos regionales en la materia.
- Instancias y grupos de trabajo en la materia.
- Periodicidad e institucionalidad de las reuniones regionales.
- Cooperación policial.
- Operaciones conjuntas realizadas (si es que existen).
- Intercambio de Información policial, judicial y de inteligencia. Funcionamiento del SISME.
- Intercambio de efectivos policiales o de fuerzas de seguridad.
- Centro de Capacitación Policial regional.
- Estándares similares y posición consensuada sobre Terrorismo y financiamiento del terrorismo.
- Posibilidad de prórroga de jurisdicción.
- Efectividad de los controles fronterizos.

Para evaluar la efectividad de la coordinación, fue necesario compararla con algún otro esquema de cooperación existente en materia de seguridad. Así fue que se incluyó en el análisis -más allá de lo previsto en el proyecto inicial- el esquema de seguridad y de cooperación policial y judicial de la Unión Europea, como un modelo de utilidad para el MERCOSUR.

### III – Observaciones Preliminares

#### Observaciones generales

Dado este conjunto de elementos empíricos y metodológicos, el análisis de la información recogida generó, o puso de manifiesto, algunas observaciones preliminares con respecto al tema de la investigación:

No existe consenso (ni en el ámbito político ni en el académico) acerca de qué es “terrorismo.” Fernando Reinares denomina terrorismo internacional al que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta.<sup>11</sup> Otros autores relativizan la importancia de la distinción local-internacional, por motivos diversos. La falta de consenso político al respecto se verifica en la resolución 49/60 de 1995 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que omite la diferenciación local-internacional.

El Terrorismo es una amenaza que no puede ser neutralizada en términos absolutos. Por ejemplo, Paul Piller ha expresado que el terrorismo es un desafío que puede manejarse, pero no resolverse en su totalidad.<sup>12</sup>

El terrorismo desdibuja la frontera entre guerra y paz. Una amplia literatura se refiere a que el Estado enfrenta en la actualidad nuevos desafíos que ponen en duda la visión tradicional de la seguridad. Mientras las nuevas amenazas no implican necesariamente amenazas directas a la existencia de los Estados, sino a sus ciudadanos, sus valores y la cohesión de la comunidad.<sup>13</sup> Rosa Ehrenreich Brooks ha señalado que los límites entre “guerra” y “paz” se han erosionado en los últimos tiempos y los sucesos posteriores al 11 de Septiembre han acentuado esta tendencia de la post Guerra Fría.<sup>14</sup>

#### Observaciones específicas

Las capacidades estatales antiterroristas en gran parte carecen de especificidad. Nos hemos referido anteriormente a este aspecto, que se refleja ampliamente en los análisis de caso.

Las motivaciones de los Estados del Mercosur para desarrollar capacidades antiterroristas provienen en su mayor parte de factores Internacionales, más que de una percepción de amenaza.

Existen obstáculos de índole ideológica que dificultan la percepción del terrorismo como amenaza. Nos hemos referido a esto en los comentarios sobre la investigación de campo.

Existe una creencia en que la no participación en los esfuerzos internacionales contra el terrorismo disminuye la probabilidad de un ataque, pero todo parece indicar que, en verdad, ningún país ni región están exentos de sufrir un ataque terrorista.

Por último, existe una creciente preocupación por el impacto negativo en materia de derechos humanos de la guerra contra el terrorismo y de la adopción de leyes y medidas antiterroristas nacionales. Resulta hoy indispensable incluir el respeto por los derechos humanos en toda estrategia antiterrorista y desarrollar políticas específicas al respecto.

11. Fernando Reinares. “El terrorismo internacional”. Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano (2005), Panorama Estratégico 2004/2005, Ministerio de Defensa, Madrid.

12. Paul Piller. “Terrorism and US Foreign Policy”. Brookings Institute Press. Washington DC, 2001, p.viii

13. Andrés Fontana. “Nuevas Amenazas: Implicancias para la Seguridad Internacional y el empleo de las Fuerzas Armadas”. Facultad de Estudios para Graduados, Documento de Trabajo. Universidad de Belgrano. 2002.

14. Rosa Ehrenreich Brooks. “War Everywhere: Rights, National Security Law, and the Law of Armed Conflict in the Age of Terror”. *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 153.

La amenaza del terrorismo presenta un desafío de esencial importancia para las sociedades democráticas. Dicho desafío podría resumirse en las siguientes preguntas: ¿Cómo enfrentar al terrorismo en un marco de respeto de las libertades civiles y derechos humanos? ¿Cómo ganarle al terrorismo sin renunciar a los valores que nos caracterizan como sociedades democráticas?

Esto es lo que se está discutiendo en los Estados Unidos a partir del “eavesdropping secret program” del presidente George W. Bush, que no requiere de autorización judicial para intervenir las comunicaciones, o lo que se discutió en Londres a partir del caso Menezes y tantos otros ejemplos que han surgido en los últimos años.

Tal vez simplificando demasiado, podemos decir que el terrorismo tiene dos formas convergentes de lograr sus objetivos. La primera es sembrando el terror a partir de una cantidad creciente de atentados en distintos lugares del mundo –incluso, potencialmente, con armas nucleares, químicas o bacteriológicas. La segunda es induciendo a las sociedades democráticas a cambiar su modo de vida y que acaben vulnerando aquellos valores que las caracterizan como tales, en particular, el respeto por los derechos humanos y las libertades civiles.

Es por esta razón que resulta tan importante que los países no sólo se preparen para afrontar el terrorismo en términos operativos, sino que también lo hagan en lo referido a preservar y garantizar un marco de respeto de los valores democráticos para todas sus acciones. De alguna manera, el riesgo de sufrir atentados terroristas viene de la mano del riesgo de respuestas estatales fuera de la ley y contrarias a los valores democráticos.

**Nota del autor:** Hasta aquí, se han presentado algunas conclusiones y reflexiones desarrolladas en el marco del proyecto. A continuación, se presenta un conjunto de recomendaciones para mejorar las capacidades estatales frente al terrorismo y los mecanismos de cooperación al respecto. Al igual que el texto anterior, estas recomendaciones tienen un carácter preliminar, y requieren ser sometidas mismas a la consideración de especialistas en la materia. La autoría de las mismas corresponde al equipo en forma colectiva.

## IV – Recomendaciones de Política<sup>15</sup>

### Por Ignacio Romano y Santiago Veiga

Aunque cada recomendación puede ser aplicable en más de un contexto, las hemos agrupado con relación a tres grandes ámbitos: el Político-Institucional, el Técnico u Operacional, y el de las organizaciones de la Sociedad Civil y el mundo académico (tomados como un sólo ámbito). Al mismo tiempo, tomando en cuenta la diversidad de los Estados del MERCOSUR, las recomendaciones tienen una faceta nacional y otra regional.

#### Recomendaciones Ámbito Político Institucional

##### - Posición diplomática frente al Terrorismo y Tipificación de los Actos de Terrorismo

Dado que el MERCOSUR constituye una zona de paz y seguridad, parece oportuno que el bloque manifieste claramente su posición, consensuando una postura compartida de condena al terrorismo.

Esta toma de posición, a su vez, debería estar acompañada por las medidas correspondientes para hacerla efectiva. Particularmente, se sugiere establecer parámetros comunes y normas mínimas en los países del MERCOSUR sobre terrorismo, determinando las sanciones correspondientes; así como los esquemas institucionales y herramientas procesales para afrontar dicha amenaza.

En materia legal, el bloque debería declarar la imprescriptibilidad de los delitos de terrorismo y su carácter de delitos de lesa humanidad. La armonización de la legislación en la materia entre los países

15. Las consideraciones presentadas en esta sección resultan de un trabajo realizado a lo largo de la etapa final del proyecto por el equipo que llevó a cabo la investigación. Sin embargo, su ordenamiento y redacción final fueron realizados sólo por dos de sus miembros, Ignacio Romano y Santiago Veiga.

miembros debe darse en el marco de las Trece Convenciones de la Organización de las Naciones Unidas sobre Terrorismo.

Teniendo en cuenta que en noviembre de 2006 comenzará a sesionar el Parlamento del MERCOSUR, se sugiere que dicho cuerpo asuma la función de establecer los parámetros legislativos comunes en la materia, con una ley marco que luego sea internalizada por cada uno de los Estados miembros.

#### **- Tipificación del Delito de Financiamiento del Terrorismo y Mecanismos de Control para prevenirlo a nivel MERCOSUR**

Al igual que con los actos de terrorismo, los países miembros del MERCOSUR deben avanzar en la tipificación en sus legislaciones nacionales del delito de financiamiento del terrorismo para sancionar a aquellas personas u organizaciones que, por cualquier medio, directa o indirectamente, en forma deliberada, provean o recauden fondos con el objeto de financiar actividades terroristas. En cuanto a los mecanismos de control para prevenir el financiamiento del terrorismo, los países deben avanzar en el intercambio de información de inteligencia para desbaratar organizaciones o procesos de financiamiento del terrorismo. Si bien los países han venido avanzando en los últimos años en materia de prevención del lavado de dinero, en muchos casos todavía no se han generado organismos lo suficientemente sólidos y estables que garanticen la continuidad en el tiempo de las investigaciones, o la reunión y preservación de información en la materia. En ejemplo de ello es la reciente disolución encubierta de la UIF en Argentina, donde se ha discontinuado el trabajo de la casi totalidad de los especialistas con el sólo argumento de la presentación por parte del Ejecutivo Nacional de un Proyecto de Ley al parlamento. Si bien el proyecto terminó aprobándose, desde antes que ingrese el mismo al Congreso el funcionamiento de la Unidad de Información Financiera quedó paralizado.

Nuevamente el Parlamento del MERCOSUR aparece como el ámbito natural para avanzar en una ley modelo que luego puedan internalizar cada uno de los países miembros.

#### **- Creación del Área de Seguridad del MERCOSUR**

A nivel institucional, no existe un área específica relativa a la cuestión de la seguridad regional en el ámbito del MERCOSUR. Sí existen instancias que periódicamente se reúnen con competencia en la materia, como las Reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR,<sup>16</sup> de Ministros de Justicia<sup>17</sup> y los Grupos de Trabajo Especializado y Permanente sobre Terrorismo (GTE/GTP) del MERCOSUR. Sin subestimar estas valiosísimas instancias, se considera oportuno avanzar en la institucionalización de un área permanente sobre seguridad a nivel MERCOSUR, que brinde el marco para que sigan operando con mayor eficacia las citadas instancias. Adicionalmente a la creación del área de seguridad, se propone la puesta en funcionamiento de un link en la web del MERCOSUR. Esta institucionalización debería verse reflejada en la habilitación de un link en la web del MERCOSUR -al igual que los que existen para temas de salud, educación y desarrollo social- donde puedan conocerse las actividades que se vienen desarrollando en la materia y donde pueda consultarse toda la normativa y documentos oficiales nacionales y del MERCOSUR en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo.

#### **- Creación de las Reuniones de Jefes de Policías del MERCOSUR**

Así como en el ámbito del MERCOSUR han comenzado a institucionalizarse las reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR como ámbito para el intercambio de experiencias y el sellado de acuerdos en materia de seguridad de los organismos de conducción política de las fuerzas policiales y de seguridad, se propone la creación de una instancia de carácter más operativo que quedaría plasmada en reuniones periódicas de los Jefes Policiales de las fuerzas federales/nacionales de los países del MERCOSUR. Dichas reuniones, a las que circunstancialmente podría invitarse a alguna fuerza policial estadual/provincial si las circunstancias del caso lo ameritan, serían el ámbito natural para avanzar en la implementación operativa de las decisiones tomadas en las Reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR.

16. RMI. Dec. CMC 7-96.

17. RMJ. Dec. CMC 8-91.

## **- Potenciar el Centro de Coordinación de Capacitación Policial del MERCOSUR**

Por Acuerdo 11/00 de la Reunión de Ministros del Interior se aprobó la creación del Centro de Coordinación de Capacitación Policial del MERCOSUR, mientras que el Consejo del Mercado Común, mediante las decisiones 42/00 y 43/00, adoptó el Reglamento Interno del Centro de Coordinación de Capacitación Policial del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile. Sin desconocer el avance de esta iniciativa, se recomienda avanzar en la puesta efectiva en funcionamiento del centro para tratar de que en la práctica se asemeje Escuela de Policía Europea (EPOL).

Al igual que en otras materias, una decisión del CMC adoptada requiere del apoyo del bloque para su efectiva implementación.

A modo de ejemplo, este Centro tiene, entre sus funciones, la de difundir la oferta educativa en la materia pero ni siquiera tiene su propia página web con lo que difícilmente pueda alcanzar ese cometido.

En los hechos, la capacitación policial es manejada individualmente por cada uno de los países, siendo baja la interrelación y consulta con el Centro de Coordinación de Capacitación Policial.

Para el cumplimiento de sus funciones, dicho Centro debería tener una mínima estructura administrativa permanente, al margen de que el Director sea nacional del país que posea la Presidencia Pro Témpore del Bloque. Sin una estructura permanente resulta poco probable que las Secciones Nacionales de las Reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR, coordinadas por el Director del Centro, puedan desempeñar eficazmente las funciones que a dicho Centro le fueron asignadas. Es por eso que se propone reconvertir la figura del Secretario del Centro<sup>18</sup> en una secretaría administrativa permanente e independiente de la rotación de la presidencia del bloque.

Los países miembros deben poner los medios a su alcance para que el Centro de Coordinación de Capacitación Policial tenga la capacidad de difundir la oferta educativa internacional, promover el intercambio de experiencias policiales prometedoras, promover acuerdos con instituciones educativas, planificar y desarrollar programas de capacitación policial, generar un espacio de reflexión entre las autoridades de seguridad y policiales, articular los planes de estudio de las distintas fuerzas –incluyendo la capacitación en materia de contraterrorismo, delitos complejos y respeto por los derechos humanos en el ejercicio de la función policial-, entre otras funciones.

La creación de este Centro y su funcionamiento deberían ser difundidos entre la totalidad de los miembros de las fuerzas policiales y de seguridad de los países del MERCOSUR.

## **- MERCOPOL**

Tomando como modelos a la Organización Internacional de Policía Criminal, se propone para el mediano y largo plazo –de acuerdo a la evaluación en materia de integración del MERCOSUR- la creación de una instancia policial regional. Para el corto plazo, y con anterioridad a la creación de esta fuerza policial regional (integrada por miembros de las policías de los Estados Miembros), se propone la creación de una instancia regional de análisis y producción de inteligencia criminal sobre la amenaza terrorista y el crimen organizado transnacional. Dicha instancia deberá determinar los lineamientos comunes de trabajo para los Estados miembros, tomando como punto de partida y actualizando el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional, como así también definir una estrategia regional frente a la amenaza del terrorismo que sea concordante con las estrategias nacionales en la materia, que –si en algún caso no están previstas- también deberán ser definidas por los países.<sup>19</sup>

El equipo de profesionales que integrará esta instancia regional se compondrá de representantes de los cuerpos policiales, así como enlaces del poder judicial y ministerio público fiscal<sup>20</sup> de los países miembros,

18. Art. 9, MERCOSUR/CMC/DEC N° 42/00.

19. El Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional fue suscripto el 17 de Noviembre de 1999 en la Ciudad de Montevideo ( Acuerdo N° 13/99), siendo aprobado posteriormente por la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 23/99, el 7 de diciembre de 1999.

20. El objetivo de crear equipos combinados es que gracias al conocimiento del funcionamiento de todos los sistemas se puedan diseñar acciones viables y consensuadas.

especializados en delitos complejos y transnacionales. Además de la producción de inteligencia criminal, lo que incluye –por ejemplo- el monitoreo del accionar en la región de grupos religiosos con tendencias radicales como Jamaat Tabligh- ésta instancia deberá tener capacidad para responder a pedidos de asistencia técnica a socios regionales o terceros países ante la detección de amenazas inminentes en materia de terrorismo o delitos conexos.

#### **- Organismo Regional de Control Fronterizo**

Siendo las fronteras un ámbito vital para el resguardo de la seguridad de los habitantes del MERCOSUR, se propone la adopción a nivel regional de estándares de seguridad mínimos de control de fronteras y la creación de una instancia regional encargada de definir los parámetros; asistir a los países en la implementación de las medidas de seguridad para el control del tránsito de personas y mercaderías; y verificar su cumplimiento. Esta instancia podría insertarse dentro del Área de Seguridad del MERCOSUR, propuesta *ut supra*.

#### **- Institucionalización del Intercambio de Información Policial y Judicial**

Si bien existen canales formales de intercambio de información entre los países miembros del MERCOSUR para hacer frente a los problemas de seguridad y a la amenaza del terrorismo, se ha observado también que este intercambio de información depende en muchos casos de la buena o mala relación entre los actores involucrados. Asimismo, en términos de periodicidad, no siempre el intercambio de información policial y judicial se encuentra a la altura de amenazas dinámicas y cambiantes. Se plantea como necesario entonces, institucionalizar aún más, lo que se viene desarrollando en la materia, agilizando y simplificando los mecanismos de intercambio de información para que esta llegue en tiempo y forma, independientemente de las personas que están a cargo de su transmisión/recepción.

Además de una mayor institucionalización de los canales de intercambio de información, debe preverse un incremento de la periodicidad, cantidad y calidad de la información intercambiada entre fuerzas policiales y de seguridad, y jueces y fiscales de los países del MERCOSUR para prevenir ilícitos y aprehender a sus responsables, incluyendo los vinculados a actividades de terrorismo, financiamiento del terrorismo y lavado de dinero.

#### **- Cooperación con la Unión Europea**

Considerando que la Unión Europea es el modelo más acabado de integración política -y asimismo entre servicios policiales y judiciales- y que entre el MERCOSUR y la Unión Europea se selló un Acuerdo Marco Integral de Cooperación (AMIC)<sup>21</sup> que fue el punto de partida del proceso de institucionalización de la cooperación política entre ambos bloques -y que en sus considerandos plantea el objetivo de afianzar la paz y seguridad internacionales- se propone incluir la temática de la seguridad transnacional como materia propicia de cooperación, con la finalidad de intercambiar información y experiencias, obtener asistencia técnica e institucional y cursos de capacitación en la materia para los funcionarios con competencia en el área. Concretamente, el MERCOSUR podría adquirir el know how europeo en materia de integración policial (EUROPOL) y judicial (EUROJUST), al igual que políticas de promoción de los derechos humanos y fortalecimiento de las instituciones democráticas, a partir del establecimiento de programas de cooperación institucional con la UE y de la celebración de Reuniones de Ministros del Interior de ambos bloques en las cumbres entre MERCOSUR y UE.

#### **- Estandarización en los Procedimientos Penales**

En el mediano plazo los países del MERCOSUR deberían propender al establecimiento de normas mínimas en los procedimientos penales. Esto no podría sino repercutir en la cooperación judicial de los Estados Miembros. Un paso para el logro de este objetivo podría plasmarse con la sanción de un Código de Procedimientos Penales Modelo en el seno del Parlamento del MERCOSUR, una vez que este comience a funcionar en 2007. Uno de los ejemplos detectados en esta dirección es el Acuerdo de Traslado de Personas Condenadas entre los Estados partes del MERCOSUR, firmado en Belo Horizonte en Diciembre de 2004 y ratificado en Julio de 2006 en el parlamento argentino.

21. Ratificado en Argentina por Ley 24.694.

### **- Políticas de Prevención de la Criminalidad y Radicalización Violenta en Grupos y Zonas de Riesgo**

Siendo que la delincuencia y la radicalización violenta de jóvenes tienen una multiplicidad de causas –entre las que se encuentran los factores demográfico-culturales como la pobreza, el desempleo, el desmembramiento familiar, la exposición al maltrato y abuso sexual, y la carencia de servicios sociales básicos que permitan acceder a estándares mínimos de salud, educación y vivienda-; se propone establecer políticas preventivas conjuntas de la criminalidad y la radicalización violenta basadas en estrategias de prevención a través del desarrollo social. En efecto, según un estudio de UNICEF de 2005 realizado en 62 municipios de la zona de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, los 880.000 niños que viven en la zona se encuentran expuestos a los factores de riesgo mencionados con lo que aumenta la probabilidad de que ingresen al mercado del delito o que sean cooptados por grupos extremistas. Esta situación no es propia únicamente de esta zona sino que se repite en otras zonas como Iquique en Chile, Pedro Juan Caballero en Paraguay y el Chuy entre Uruguay y Brasil.

Los países con jurisdicción en esas zonas deberían coordinar sus políticas y destinar recursos para la implementación de programas preventivos tendientes a fortalecer la familia, la escuela y la comunidad como factores de protección y a asegurar un desarrollo humano saludable como medio para fortalecer la integración social de distintos sectores y grupos religiosos.

Para zonas como la Triple Frontera, el Chuy e Iquique, y con la finalidad de prevenir los factores de riesgo que inciden en la captación de terroristas y en la radicalización violenta, se propone el establecimiento de campañas de comunicación contra el terrorismo, la supervisión de los programas educativos en pos de acotar manifestaciones extremistas/discriminatorias, la promoción de la tolerancia y el pluralismo, el fomento del ecumenismo y del diálogo interreligioso e intercultural, y el establecimiento de programas de intercambio cultural para jóvenes.

### **- Reafirmación de las Políticas de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Civiles en las Estrategias frente al Terrorismo**

Sin perjuicio de que el accionar terrorista vulnera los derechos humanos al desconocer el valor del ser humano -que se convierte en un medio más para el logro del fin perseguido-; los Estados democráticos deben ser cuidadosos a la hora de afrontarlo, para no vulnerar aquellos valores que los caracterizan como tales. Podría decirse que el terrorismo tiene dos formas de obtener éxito. La primera, es sembrando terror a partir de una cantidad creciente de atentados en distintas partes del mundo -incluso con armas nucleares, químicas o biológicas- La segunda forma es logrando que en su combate, las sociedades democráticas cambien su modo de vida y terminen vulnerando aquellos valores que las caracterizan como tales; como el respeto por los derechos humanos y las libertades civiles. Esta es la razón por la cual resulta tan importante que los países no solo se preparen para afrontar el terrorismo, sino que también se preparen para hacerlo en un marco de respeto de los derechos humanos y las libertades civiles. Las respuestas improvisadas ante la conmoción de un atentado, con caracterizan con demasiada frecuencia por la desproporción y la falta de reparos legales hacia el “enemigo”.

Puntualmente, las fuerzas policiales y de seguridad, y los operadores del sistema -como jueces, fiscales y agentes de inteligencia- deben estar preparados para reaccionar ante actos terroristas sin perder de vista su principal obligación hacia la Constitución Nacional. A nivel regional debería impulsarse que los miembros de todas las fuerzas de seguridad conozcan y apliquen los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de las Naciones Unidas.<sup>22</sup> En este sentido, se deben establecer en todos los casos claros protocolos de actuación en situaciones de riesgo de atentado terrorista de modo de que la arbitrariedad se encuentre reducida a su mínima expresión.

En lo que hace a los avances sobre la privacidad e intimidad (ej. interceptación de comunicaciones), derivados del proceso de producción de inteligencia criminal para prevenir la amenaza terrorista, resulta de vital importancia el control judicial de este tipo de operaciones a fin de resguardar las garantías constitucionales. Adicionalmente, los países podrían acordar parámetros comunes de control externo (parlamentario) de sus organismos de inteligencia para evitar que los mismos se excedan en sus funciones y terminen vulnerando –sin ningún tipo de control- el derecho a la privacidad.

22. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Asimismo, así como se encuentra prevista la posibilidad de catalogar (listing) como terroristas a organizaciones y/o personas físicas en función de la Resolución 1267/99 y siguientes de las Naciones Unidas, que establece sanciones y medidas especiales para quienes sean incluidos en dicha lista (imposibilidad de operar en el mercado financiero, monitoreo de cerca por cualquier organismo nacional o internacional que las detecte, etc.) deben preverse procedimientos para quitar esa calificación (delisting) y dejar sin efecto las sanciones cuando han sido catalogados así erróneamente o por motivos políticos, como ha ocurrido en alguna oportunidad en las que se les dio esa categoría a opositores políticos.<sup>23</sup>

Como contrapartida a la creación de un banco de datos regional con información sensible (SISME) que pueda utilizarse a los fines de prevenir actividades terroristas, se propone el establecimiento de adecuados mecanismos de protección (protocolos con un elevado nivel de seguridad) de los datos personales para resguardar la privacidad de quienes figuren en los mismos. Desde el Parlamento del MERCOSUR, podría llegar a plantearse incluso algún procedimiento para conocer y, eventualmente ratificar, rectificar o anular, información personal contenida en bases de datos, estableciendo algo similar a un mecanismo de habeas data regional que permita acceder a la información personal registrada, corregir los datos consignados que sean erróneos, recurrir a la justicia si no se modifica la información errónea y eventualmente reclamar una indemnización; e informarse sobre el uso que se le da a la información.

Merece destacarse como positivo el hecho de que el MERCOSUR cuente tanto con una cláusula democrática<sup>24</sup> como con una cláusula de respeto por los derechos humanos<sup>25</sup> como condiciones indispensables para el desarrollo del MERCOSUR y para la continuidad de los países dentro del mismo. Quizás debería especificarse expresamente la necesidad de un respeto irrestricto por los derechos humanos en las estrategias regionales frente al terrorismo. Situaciones como la de Chile donde a los mapuches se les aplica la Ley Antiterrorista (Nº 18.314) –que no fue pensada para ese tipo de situaciones y donde su aplicación aparece como sobreexagerada- deberían ser objeto de observaciones por los restantes países del bloque.

### **- Comando Tripartito - Instancia 3 + 1**

La experiencia obtenida en iniciativas como el establecimiento de un comando conjunto en la zona de la Triple Frontera entre Argentina Brasil y Paraguay, sumando posteriormente como observador a los Estados Unidos –en el esquema conocido como 3+1-, resulta positiva aunque aún presenta desafíos. Si bien se respeta la frecuencia de las reuniones mensuales y la rotación de la presidencia cada 90 días, los participantes no concurren con autorización para intercambiar toda la información disponible, sino que la falta de directivas políticas claras de sus gobiernos determinan que la mayor parte del intercambio corresponde más a cuestiones protocolares que a información sensible. La forma de superar este problema en la práctica corresponde casi exclusivamente a la disposición personal de algunos funcionarios de saltar estas barreras con base en la confianza mutua; aunque incluso este mecanismo, además de adolecer de institucionalidad, encuentra inconvenientes debido a la alta rotación de los participantes, principalmente los del Paraguay. Los gobiernos involucrados en esta instancia, para incrementar su efectividad, deberían intensificar su compromiso a través de un intercambio más ágil de información.

## **Recomendaciones Nivel Operacional**

### **- Cooperación con INTERPOL**

Hasta la fecha, el MERCOSUR no aprovechó ni la experiencia de INTERPOL en construcción de bases de datos ni la información criminal con la que cuenta para prevenir e identificar delincuentes y organizaciones criminales, incluyendo a las terroristas. La relación institucional entre ambas organizaciones ha sido prácticamente inexistente al margen de alguna reunión reciente. Al igual que el aprendizaje del know how europeo en materia de integración y coordinación de políticas de seguridad, incluyendo estrategias comunitarias frente al terrorismo, el MERCOSUR debe aprovechar al máximo la colaboración que puede brindarle la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). En efecto, el MERCOSUR podría contar con el acceso a las bases de datos de INTERPOL que cuentan con información sobre nombres de

23. Los casos más importantes en este punto involucraron a ciudadanos egipcios y belgas.

24. Declaración Presidencial de las Leñas, 27 de Junio de 1992.

25. Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, 20 de Junio de 2005.

personas, huellas dactilares, fotografías, códigos genéticos (ADN), documentos de identidad y viaje robados, obras de arte robadas, sujetos u organizaciones vigilados por terrorismo y difusiones internacionales (personas con orden de captura o pedido de extradición, personas pedido de vigilancia por sospecha de estar vinculados con actividades criminales, personas con pedidos de información, personas desaparecidas, cadáveres no identificados y materiales peligrosos). El trabajo mancomunado del MERCOSUR y de INTERPOL no podría sino generar una sinergia provechosa para ambas organizaciones.

#### **- Cooperación con UE - Europol/Eurojust**

Así como en el plano institucional se propone que el MERCOSUR, con fundamento en el Acuerdo Marco Integral de Cooperación que tiene con la Unión Europea, pueda aprovechar su know how en materia de integración policial y judicial, de las reuniones de Ministros de Interior y del Sistema de Información de Schengen, para el plano operativo se propone que las fuerzas policiales y de seguridad puedan conocer y aprender de la experiencia de funcionamiento de Europol y que los operadores del sistema judicial puedan hacerlo respecto de Eurojust. Básicamente esto podría operacionalizarse a partir del intercambio policial y judicial, y de seminarios o talleres de trabajo convocados por los Ministros del Interior de ambos bloques miembros de las fuerzas policiales. Si bien es la UE quien lleva la delantera en esta materia, no debe descontarse la transferencia de experiencias de los países del MERCOSUR hacia los países de la UE en materia de estrategias frente al crimen organizado y al terrorismo. El hecho de que Argentina haya sufrido atentados terroristas en dos oportunidades facilitó la especialización de efectivos policiales y agentes de inteligencia en la materia que podrían ser de utilidad para Europa.

#### **- Intensificar el Intercambio de Información de Inteligencia**

Al igual que con la información policial y judicial, los países del MERCOSUR deben propender a incrementar e intensificar la producción e intercambio de inteligencia criminal sobre la amenaza terrorista en la región, para atenuarla y poner el terrorismo a la defensiva. La formalización de este intercambio podría concretarse a partir de la firma de un acuerdo entre las agencias de inteligencia de los países miembros que establezca los términos de este intercambio. Como recomendación específica para Paraguay, se sugiere que avance en la creación de un organismo central de inteligencia para estar a la altura del resto de sus pares que cuentan con este tipo de agencias.

#### **- Definición de Estrategias Coordinadas contra el Crimen Organizado Transnacional**

Dado que las capacidades nacionales y regionales frente al delito común y al crimen organizado tienen incidencia en la lucha contra el terrorismo, dificultando su accionar en la región –mientras que la debilidad institucional y la carencia de estas estrategias hace que los países sean más atractivos desde la óptica del terrorismo ya que los considera como objetivos blandos- se propone avanzar en la implementación de medidas coordinadas en la materia.

El Plan Regional General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional establece pautas de actuación en la lucha contra delitos organizados como el narcotráfico, tráfico de personas (especialmente trata de blancas y niños para prostitución e inmigrantes ilegales para explotación laboral), contrabando, robo de autos, delitos financieros y económicos, piratería, robo de mercaderías en tránsito, delitos ambientales, y tráfico de armas y materiales nucleares y/o radioactivos, las que deben ser implementadas efectivamente para alcanzar los efectos deseados.

#### **Desarrollo de Planes Nacionales de Contingencia ante Catástrofes derivadas de Atentados Terroristas**

Como primera medida, se sugiere avanzar en un relevamiento de las capacidades nacionales de respuesta frente a catástrofes derivadas de atentados terroristas, incluyendo los planes de contingencia con los que cuenta cada país y la infraestructura (equipos de rescate especializados, brigadas de investigaciones, secciones de canes de búsqueda de personas, equipamiento e indumentaria para ataques químicos o bacteriológicos, equipos de psicólogos para sobrellevar el stress postraumático, etc.) disponible para este tipo de eventos.

Secundariamente, a nivel regional deberían planificarse estrategias de asistencia recíproca entre los países del MERCOSUR frente a un eventual atentado terrorista en los países miembros y asociados, considerando las capacidades y falencias de cada país para afrontar catástrofes de este tipo.

#### **- Creación de un Programa de Asistencia a Víctimas del Terrorismo**

Conjuntamente con el diseño de planes de contingencia para brindar una respuesta inmediata a catástrofes derivadas de atentados terroristas, debería avanzarse en la creación de un programa regional –ya que no tendría sentido dado el bajo grado de la amenaza prever respuestas nacionales- de asistencia a víctimas y familiares de víctimas del terrorismo, que incluyan tanto acompañamiento psicológico, atención médica especializada, y asistencia económica para solventar gastos que pudieran derivarse de este tipo de hechos. Programas de este tipo son formas concretas de paliar y atenuar el impacto del terrorismo.

#### **- Creación de Unidades Especializadas en Terrorismo dentro de las Policías Nacionales y Fuerzas de Seguridad de los Países del MERCOSUR**

Al mismo tiempo que las fuerzas policiales y de seguridad de los países del MERCOSUR deben incrementar su cooperación interinstitucional para hacer frente al crimen organizado y al terrorismo de manera más eficaz, se propone la creación dentro de las mismas de unidades especializadas en terrorismo y delitos conexos. Considerando que la amenaza del terrorismo supone una especificidad distinta de la que se requiere para afrontar otros desafíos a la seguridad, y que no todos los países tienen cuerpos especializados en terrorismo dentro de sus instituciones de seguridad federales, parece oportuno que los países avancen en la línea de esta recomendación.

#### **- Fortalecimiento e Implementación del SISME**

Un gran número de recomendaciones hacen referencia a la necesidad de implementar de un sistema de recolección estandarizada y almacenamiento unificado de información ligada a la seguridad regional, con la posibilidad de compartir sus contenidos de manera segura entre los organismos interesados de los países miembros. Por un lado debe existir un banco de datos con información sobre personas (físicas y jurídicas; y organizaciones terroristas) y objetos (vehículos, buques, aeronaves, medios de pago, etc.), constantemente actualizado con los listados que periódicamente da a conocer Naciones Unidas. Por otro lado los países del MERCOSUR más sus asociados, incluyendo sus organismos policiales y de seguridad, deberían tener la posibilidad de consultar on line el citado banco de datos.

Esta necesidad estaría cubierta en teoría por el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad entre los Estados parte del MERCOSUR (SISME). Sin embargo, a pesar de haberse aprobado las Normas Generales para su Implementación en la Reunión de Ministros del Interior del 27 de Marzo de 1998 (Acuerdo 01/98), siendo firmado posteriormente el acuerdo sobre Definición y Configuración del SISME (Acuerdo 09/98) en la siguiente Reunión de Ministros en Brasilia el 20 de Noviembre del mismo año, y que fuera firmado el Acuerdo de Complementación de la Definición y Configuración del SISME por el Consejo del Mercado Común en Buenos Aires el 29 de Junio de 2000, han transcurrido ocho años y aún debe sostenerse una disposición complementaria que prevé el intercambio de información por correo electrónico o Fax, hasta la puesta en funcionamiento del SISME. Pretender intercambiar información sensible sobre actividades terroristas por Fax o correo electrónico de redes abiertas no es un mecanismo eficiente frente a una amenaza como el terrorismo.

Concluyendo, la puesta en funcionamiento del sistema de intercambio de información a través de una red propia y segura constituye una prioridad que no puede aceptar más dilaciones en el tiempo. Existen las suficientes experiencias en la implementación de estas redes como para poner en funcionamiento este sistema con éxito; y sólo por citar dos, debe apelarse a la experiencia de la red de la OIPC - INTERPOL con más de 180 países integrados y el SIS en la Unión Europea.

#### **- Estandarización de Criterios de Seguridad para Controles Fronterizos**

En lo operativo, los países del MERCOSUR deberían avanzar en el establecimiento de parámetros comunes de seguridad en los controles fronterizos a fin de prevenir el tráfico ilegal de personas y mercancías y obstaculizar el accionar de las bandas criminales.

La presente recomendación incluye definir niveles de seguridad comunes en los documentos de viaje de los de los ciudadanos de los Estados miembros del MERCOSUR, bases de datos para verificar la autenticidad de la documentación de viaje y asegurar que no se trate de pasaportes robados o perdidos y, en el mediano plazo, instalar la infraestructura necesaria como para efectuar controles biométricos a los fines de asegurar que esos documentos correspondan a las personas que los exhiben y para escanear aleatoriamente el contenido de containers. Las estrategias de control fronterizo deben focalizarse tanto en las fronteras externas del MERCOSUR (de los países del MERCOSUR con terceros países) como en las fronteras entre los países que lo componen, admitiendo regímenes especiales de tránsito vecinal fronterizo, ya que aún no tiene vigencia el libre tránsito de personas y mercancías y existen zonas en las que los controles son absolutamente deficientes (Ej: Ciudad del Este-Foz do Iguazu + Foz do Iguazu-Puerto Iguazú + Bernardo de Irigoyen + Chuy, etc.). Puede plantearse como un proceso gradual que podría arrancar con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para que luego se incorporen el resto de los países asociados y Venezuela en su carácter de nuevo miembro pleno. Al igual que en otros temas, el MERCOSUR debería considerar la experiencia europea de creación del Espacio Schengen, tanto en lo que hace a los criterios comunes como a la gradualidad con la que se fueron incorporando los países al mismo.

### **- Esquema de Financiamiento para la Adquisición de Equipamiento e Infraestructura**

La puesta en funcionamiento de las recomendaciones formuladas supone equipamiento e infraestructura con la que no necesariamente hoy cuentan los países del MERCOSUR. Avanzar en pos de una mejor preparación para prevenir atentados terroristas implica, entre otras cosas, contar con bases de datos actualizadas y seguras con información valiosa, como así también con sistemas de intercambio de información ágiles. De allí que resulta ineludible que los países establezcan un esquema para la asignación de los fondos necesarios para incorporar tecnología y equipamiento. Si la adquisición de la infraestructura se realiza desde el bloque tendrá una relación costo-beneficio notablemente más favorable que si cada país sale solo a negociar. Por otro lado, tomando estas decisiones a nivel MERCOSUR, se garantizaría la compatibilidad de los equipos y sistemas de información adquiridos, lo que resulta vital para el intercambio de información.

Los recursos económicos para infraestructura y tecnología, como así también para la implementación de programas preventivos conjuntos focalizados en zonas y grupos de riesgo, podrían obtenerse a partir de un esquema en el que los países, de acuerdo a su capacidad económica y a sus necesidades, realicen desembolsos periódicos. Debería explorarse también la posibilidad de créditos blandos del BID o del Banco Mundial.

### **- Operativos Conjuntos**

El citado Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca de la Seguridad Regional prevé la planificación y ejecución de operativos coordinados y simultáneos orientados a la persecución de los delitos de características transnacionales como el narcotráfico, el tráfico de armas y personas. Adicionalmente se recomienda, en la medida en que avance el proceso de homogeneización de las legislaciones nacionales de los estados miembros y se generen marcos legales de carácter inter-bloque, se avance en la interoperabilidad de las fuerzas de seguridad federales para hacer posible la implementación de operaciones conjuntas, que permitan superar las limitaciones de fronteras legales de las que se benefician las organizaciones criminales.

## **Recomendaciones Ámbito Sociedad Civil - Mundo Académico**

### **- Foro de la Sociedad Civil y ONG`s sobre Terrorismo**

La experiencia en Estados Unidos y Europa con posterioridad a los atentados terroristas sufridos y a las respuestas que sus respectivos gobiernos dieron demuestra que la participación de la comunidad y de la sociedad civil a través de las organizaciones no gubernamentales fue positiva en términos de resguardo de las libertades civiles y los derechos humanos. El terrorismo es una amenaza; y una respuesta legítima aunque exagerada de los gobiernos frente al mismo puede también terminar constituyendo una amenaza para los habitantes de un país, en tanto vulnera los principios democráticos y los derechos humanos hasta desnaturalizarlos.

De allí que, para evitar este riesgo de respuesta exagerada (risk of overreaction) se propone la constitución de un Foro en el que se encuentren representadas distintas organizaciones de la sociedad civil y en el que se generen consensos sobre respuestas legítimas pero moderadas para hacer frente al terrorismo. El objetivo es que en el mediano plazo se conforme un foro regional mientras que para el corto plazo, y como etapa previa y necesaria para dicho foro, se pongan en funcionamiento foros nacionales.

### **- Creación de una Biblioteca Digital sobre Seguridad y Terrorismo**

Una de las falencias evidenciadas a lo largo del proyecto de investigación es la inexistencia de información sistematizada sobre la seguridad en los países del MERCOSUR. Esto vale tanto respecto de la situación en la que se encuentran los distintos países en materia de criminalidad (estadísticas criminales), narcotráfico, crimen organizado y terrorismo; como respecto de sus esquemas institucionales y normativos internos; y de los acuerdos alcanzados a nivel regional en la materia.

Se propone entonces, como herramienta dentro del sitio web de seguridad del MERCOSUR propuesto en el Punto A. 3) in fine, la construcción de una biblioteca digital con normativa nacional y del bloque sobre seguridad, terrorismo, y derechos humanos. Esta biblioteca, contendrá a su vez estadísticas criminales sobre cada país, como así también información sobre sus esquemas institucionales y documentos oficiales nacionales y del MERCOSUR en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo.

En caso de que esta iniciativa no pueda llevarse adelante desde el MERCOSUR, debería pensarse en que como alternativa se la desarrolle desde el ámbito de la sociedad civil, incluso aprovechando la experiencia de organizaciones con experiencia en la temática y buena parte de la información ya recolectada.

## **Fuentes Consultadas**

- Acosta, S. Triple Frontera: Terrorismo o Comercio (Buenos Aires, 10 de abril de 2003).
- Alexander, Y. y Swiecki, J. "Make Teheran an offer," The Jerusalem Post (Apr. 20, 2005).
- Araya Flores, M. Villegas Díaz, M. Autoría y Participación en los Delitos de Terrorismo en la Legislación Chilena (Santiago: Universidad de Chile, 2003).
- Argentina, República. Representante Permanente ante las Naciones Unidas. Carta de fecha 23 de junio de 2005 dirigida a la Presidenta del Comité contra el Terrorismo por el Representante Permanente de la Argentina ante las Naciones Unidas S/2005/479.
- Banco Interamericano de Desarrollo. El Lavado de Dinero: ¿Qué sabemos de él?, Cap. 17.
- Bartolomé, M. C. "¿Áreas sin Ley o Zonas Grises? Análisis de tres casos en la zona noroeste de América del Sur." VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, EDENA, 2003
- Battaleme, J. On Terrorism n/d (Buenos Aires. ....).
- Belikow, J. Gobernabilidad y Contra-Terrorismo a la luz del Modelo de Convergencia Terrorismo-Crimen Organizado (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2004).
- Intervención del Sr. Bielsa y del Presidente Kirchner Asamblea General de las Naciones Unidas septiembre 2005 www.onu.org
- Bolton, J. R. Legitimacy in International Affairs: The American Perspective in Theory and Operation. Remarks to the Federalist Society, Washington, DC November 13, 2003
- Bonifacio, J. A. y Falivene G. Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. (Buenos Aires, CLAD, 2002)
- Burgess, M. Huang, R. Basque Fatherland and Liberty (ETA) (CDI, March, 15th 2004)
- Calle, F. La Nueva Política De Defensa De Brasil (Brasil: CADAL, 2005).
- Cirino, J. A. y Elizondo, S. L. "Áreas sin ley: orígenes del fenómeno y percepciones de amenaza." Center for Hemispheric Defense Studies REDES 2002-Panel on "Lawless Areas and Emerging Threats", Santiago de Chile, 2003.
- Curtis, G. Nations Hospitable to Organized Crime and Terrorism (Washington D.C.: Library of Congress, 2003).
- Department of State. 1995 Patterns of Global Terrorism. Office of the Coordinator for Counterterrorism. Released non April 1996
- Department of State. More Capacity Needed for War on Terror in Western Hemisphere. Remarks of William Pope, Principal Deputy Coordinator for Counterterrorism, Department of State, Conference on the Middle East Terrorist Connection in Latin America and the Caribbean, Washington, March 3, 2004.

- Diamint, R. "Terrorismo y Democracia en las Américas." (FIPA, 2003)
- Dreyfus, P. G. "Estados Débiles en un Mundo Peligroso: si quieres seguridad, primero identifica y reduce tu vulnerabilidad." Boletín CARI 4:16 ISIAE (Jul 2001)
- Eizenstat, S. Porter, J. E. y Weinstein, J. "La reconstrucción de Estados débiles." Foreign Affairs en Español, (Abr-Jun 2005)
- Escudé, C. y Gurevich, M. Limits to Governability, Corruption and Transnational Terrorism: The Case of the 1992 and 1994 Attacks in Buenos Aires. Estudios Interdisciplinarios De América Latina y El Caribe 14:2 (Jul-Dic 2003) Universidad de Tel Aviv.
- Fontana, A. y Elbaum, J. "Terrorismo Internacional: La muerte como mercancía," Índice Revista de Ciencias Sociales – DAIA / Centro de Estudios Sociales 36:23 (Set. 2005): 179-192.
- Fontana, A. "Qué aprendimos sobre Seguridad Internacional y Transición Democrática," Propuestas – Universidad Nacional de La Matanza 6:11 (Nov. 2004): 191-221.
- Fontana, A. "Las Relaciones Inter-Americanas de Seguridad." En Wolf Grabendorff (Ed.) La seguridad regional en las Américas: Enfoques críticos, conceptos alternativos. (Bogotá: Editorial Fescol, 2003).
- Fontana, A. "Nuevas Amenazas: Cambios en la naturaleza de la seguridad y el uso de la fuerza," Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, abril 2002.
- Fontana, A. and Serbin, A. "Civil Military Relations in Latin America: The Post 9-11 Scenario and the Civil Society Dimension," prepared for the Conference on The Role of the Military in Post-Conflict Peacebuilding, organized by The United Nations University, Tokyo (UNU), 21-23 November 2001.
- Fontana, A. Re-Establishing Hemisphere Security: Toward a Community of Democratic States, Universidad de Belgrano Working Document, July 2001.
- Foreign Policy and Fund For Peace. The Failed States Index. Foreign Policy (2005)
- Forero, J. "La inmunidad de EEUU enoja a países de la región," The New York Times (August 21st, 2005)
- Foro de la Sociedad Civil. "Amenazas a la gobernabilidad en América Latina" FLACSO-Informe preparado para el Foro de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIII Asamblea General de la OEA. Santiago de Chile, 7 de junio, 2003.
- Fukuyama, F. State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. (Ithaca: Cornell University Press, 2004).
- Gandhi, S. "Conflict and Coexistence in the Age of Terrorism." New Perspectives Quarterly (Winter 2003)
- Garay Vera, C. Estados Débiles y Espacios Vacíos. El Caso Chileno. (Universidad de Santiago de Chile)
- García del Solar, L. "Un terrorismo global que nos golpeó a nosotros primero," Clarín (18 de Agosto, 2005).
- Gause, G. F. "Can Democracy Stop Terrorism?" Foreign Affairs, (Sep/Oct 2005)
- Goldberg, J. "In The Party Of God," The New Yorker (Oct 7th 2002) USA.
- Guelke, A. The Age of Terrorism and the International Political System (New York: I.B. Tauris Publishers, 1995).
- Hakim, P. U.S – Latin American Relations Post 9/11. IAD
- Hudson, R. A Global Overview of Narcotics- Funded Terrorist Groups and Other Extremists Groups. (Washington D.C.: Library of Congress, 2003).
- Hudson, R. Terrorist And Organized Crime Groups In The Tri-Border Area (Tba) Of South America: A report prepared under an interagency agreement by the Federal Research Division (Washington D.C.: Library of Congress, July 2003).
- International Crisis Group, "Coca, Drugs and Social Protest in Bolivia and Peru." Latin America Report N°12, March 2005
- International Crisis Group, "Guerra y Droga en Colombia." Latin America Report N°11, January 2005.
- Iturra Gamarra, A. P. "Simetrías y Asimetrías encontradas en los Estudios de Casos," Center for Hemispheric Defense Studies REDES 2002-Panel sobre "Las Inseguridades Emergentes de la Comunidad Andina y Mercosur", Brasilia 2002.
- Krueger A. B. y Laitin D D. "'Misunderestimating' Terrorism'," Foreign Affairs, (Sep/Oct 2004).
- Laqueur, Walter. "Postmodern Terrorism. New Rules for an old game". Foreign Affairs (Sept./Oct. 1996).
- Levitt M. Terrorism Financing and State Responses in Comparative Perspective (California: CHS, February 2005).
- Montenegro, R. M. "Los intercambios de experiencias y cooperación entre las fuerzas armadas de Brasil y Argentina." Boletín CARI 8:34 ISIAE (May 2005)
- Naciones Unidas. Intervención del Sr. Presidente de la República Oriental del Uruguay en el 59º Período

- de Sesiones de la Asamblea General. Discurso del Presidente de la República Oriental del Uruguay, Dr. Jorge Batlle Ibáñez. Nueva York, 23 de Septiembre de 2004.
- National Intelligence Council. Latin America in 2020. "Two Steps Forward, One and a Half Back, CIA, Gobierno de Estados Unidos de América, 7 enero 2004. Disponible en [http://www.offnews.info/downloads/latam2020\\_cia.pdf](http://www.offnews.info/downloads/latam2020_cia.pdf)
  - Nye, J. S. "U.S. Power and Strategy After Iraq." *Foreign Affairs* (Jul-Aug 2003)
  - Osacar, I. J. La presencia militar de Estados Unidos en Paraguay. Nueva Mayoría, Buenos Aires, 2005. <http://www.nuevamayoria.com>.
  - Perkovich, G. "Giving Justice Its Due" en *Foreign Affairs* (Jul/Ago 2005).
  - Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina. Decreto 812/2005, sancionado el 12 de julio de 2005.
  - Presidencia de la República Federativa de Brasil. Política De Defensa Nacional (Brasil: política aprobada por el Decreto Nº 5.484 del 30 de junio de 2005).
  - Procópio, A. "Gênese do crime organizado na Tríplíce Fronteira Brasil, Argentina e Paraguai." Center for Hemispheric Defense Studies REDES 2002-Panel on "Security and Emerging Threats", Santiago de Chile, 2003.
  - Ramos-Horta, J. "Terrorists Strike at Peaceful." *New Perspectives Quarterly* (Winter 2003)
  - Robinson, W. "Promoting Capitalist Poliarchy: The Case of Latin America." *American Democracy Promotion* 1:9 (August 2000): 308-326
  - Rosatti, H. "El ataque a la AMIA: Argentinos, nunca más," *La Nación* (14 de Julio, 2005). Argentina. <http://www.lanacion.com.ar/721260>
  - Rotberg, I. *When Status Fail: Causes and Consequences* (Princeton: Princeton University Press, 2003).
  - Rotberg, R. "Failed Status in a World of Terror." *Foreign Affairs* 81:4 (Jul-Aug 2002) 127-141
  - Steinitz, Mark S. "Middle East Terrorist Activity in Latin America," *Policy Papers on The Americas – Volume XIV Study 7*, CSIS, July 2003.
  - Toma, M. A. "El terrorismo, el caso AMIA y la Cumbre," *La Nación* (1 de agosto, 2005). Argentina.
  - Vigliero, S. "El Terrorismo: algunos elementos para su comprensión" Center for Hemispheric Defense Studies REDES 2002-Panel sobre "Las Inseguridades Emergentes de la Comunidad Andina y Mercosur", Brasilia 2002.
  - Vigliero, S. "La Seguridad Nacional frente a la Amenaza del Terrorismo Internacional: Notas para la implementación de políticas anti y contra-terroristas." Center for Hemispheric Defense Studies REDES 2002-Panel on "Security and Emerging Threats", Santiago de Chile, 2003.
  - Volgy, Thomas J., Lawrence E. Imwalle, and Jeff J. Cortassel. "Structural Determinants of International Terrorism: The Effects of Hegemony and Polarity on Terrorist Activity." *International Interactions* 23 (1997): 207-231.
  - Waldmann, P. *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina* (Nueva Sociedad, Caracas, 2003).
  - W. Wilson Center. *Homeland Security and the Bilateral Relationship between the United States and Argentina*. [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org)