POLÍTICA ANTITERRORISTA DEL MERCOSUR*

El terrorismo es una amenaza internacional que se encuentra en el tope de la agenda mundial desde los atentados del 11-S. En el MERCOSUR la temática ha sido tratada con diferentes niveles de intensidad en distintos momentos y ha desarrollado instrumentos institucionales que se han convertido en antecedentes relevantes para el abordaje del terrorismo en la región. La seguridad en la Triple Frontera y el fenómeno del narcotráfico complejizan el escenario.

POR FERNANDO CORVALAN, JUAN IGNACIO PERCOCO Y FRANCO TARDUCCI**

Tanto a nivel global como latinoamericano, el terrorismo no es una amenaza novedosa, pero sí lo es su carácter transnacional. Se pueden también mencionar sus múltiples articulaciones con otras formas de proceder ilegales (tráfico de armas, drogas, lavado de dinero, crimen organizado) como una novedad de las últimas dos décadas.

El tratamiento de la temática en Naciones Unidas se vio afectada notablemente por el contexto de tensión política y de conflicto de intereses producto de la Guerra Fría, lo cual se tradujo en un serio obstáculo para alcanzar una definición concreta del concepto de terrorismo. Esta dificultad quedo saneada por la organización al aplicar distintas convenciones y protocolos que hacen hincapié en diferentes actos considerados como "terroristas" y cuyo criterio teleológico intenta avanzar en varias cuestiones relacionadas con la problemática del terrorismo.[1]

Cabe a su vez destacar que, en el marco de las amenazas transnacionales a la región, es el tráfico de estupefacientes el que representa el principal problema a la seguridad y como tal es identificado por los gobiernos nacionales (ver cuadro 1).[2]

El terrorismo transnacional bien puede caracterizarse como "riesgo potencial".[3] Esto no obsta que el terrorismo se haya manifestado de forma inédita al comienzo del período, con los atentados a la embajada de

* El Presente articulo es un recorte de un trabajo más amplio presentado en la cátedra Seminario de Integración y Cooperacion Latinoamericana del ciclo superior de la Licenciatura de Relaciones Internacionales.

** Estudiantes avanzados de Relaciones Internacionales de la UNR.

1- ZBAR, Agustín: *"Terrorismo Internacional y Derechos Humanos"*. Fundación Abravanel. 1º Edición, Buenos Aires, 2008. Págs 25-26.

2- ROJAS ARAVENA, Francisco: *"Ingobernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes"*, Nueva Sociedad, Nro. 198, Friedrich Ebert Stiftung, Julio-Agosto 2005, págs. 56-73. Disponible en el sitio web oficial Nueva Sociedad http://www.nuso.org/upload/articulos/3271_1.pdf. (Si bien este cuadro resulta altamente ilustrativo su vigencia se limita al período estudiado, ya que con el correr de la década el terrorismo se diluirá en el esquema de percepción de amenazas de la región).

3- FLEMES, Daniel: *"Respuestas del MERCOSUR a las amenazas transnacionales"*. En: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Nro.1, Año 20, FLACSO – Chile, Santiago de Chile, págs 163-180. En el sitio web Revista Fuerzas Armadas y Sociedad http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART45a4f6b19b0bf.pdf

Israel (1992) y a la AMIA (1994) en Argentina.

Estos acontecimientos despertaron no menos interés en la región que en los Estados Unidos, que de manera insistente remarca los vínculos entre las comunidades sirias y libanesas de la zona de la Triple Frontera y la financiación del terrorismo islamista.[4] Estas presiones, combinadas con la prioridad otorgada al terrorismo luego de los atentados del 11 de Septiembre, permitieron a Estados Unidos obtener el aval de los gobiernos de la región para formar el Grupo 3+1 (que agrupa a los ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, Argentina, Paraguay y Estados Unidos).[5] Éste tenía por finalidad investigar la presencia de células terroristas en la región de la Triple Frontera. Pero en desmedro de las expectativas norteamericanas, en junio de 2003, los representantes de los países miembros del MERCOSUR declaran, finalizada la XIII Reunión de Ministros del Interior, que no había sido demostrada ninguna actividad terrorista en la Triple Frontera.[6]

El objeto del presente artículo es describir la política antiterrorista del MERCOSUR durante el período 1994 a 2006 en la medida en que este desarrollo, principalmente legislativo y burocrático, es recogido por las Declaraciones de los Presidentes y desplegado por medio de las Decisiones del Consejo del Mercado Común.

Establecimiento de la estructura institucional

El primer hito en la colaboración en materia de seguridad data de mayo de 1996, con la creación del Comando de la Policía Federal Trilateral en la Triple Frontera, con la participación de los tres países limítrofes, Brasil, Argentina y Paraguay. De esa fecha en adelante, el mayor desarrollo en el área se encuentra en el trabajo de las Reuniones de Ministros del Interior.

Las Reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR surgen del acuerdo alcanzado en Fortaleza el 17 de diciembre de 1996[7], en el cual los Estados miembros plasman su deseo de cooperar en cuestiones de seguridad transnacional. En las reuniones, de carácter semestral y llevadas a cabo generalmente en el país que posee en ese momento la presidencia pro-tempore del bloque, las decisiones son alcanzadas por consenso y eventualmente elevadas como protocolos al Consejo del Mercado Común (CMC), el cual las reconoce y las integra al acervo jurídico del bloque mediante Decisiones del propio CMC.[8] Además de los Ministros del Interior de los miembros plenos, participan oficiales en representación de los Estados Asociados, amparados por la DEC 14/96 y 12/97 (en el caso chileno). Estos últimos son integrados legalmente mediante una segunda instancia: luego de que los acuerdos de ministros son transformados en decisiones del CMC, éstos son aplicados a los Estados Asociados por medio de un acuerdo propio entre ellos y el MERCOSUR, tal como lo establece la Decisión 27/99 del

***Cuadro I* – Percepciones de amenazas priorizadas por subregión**

MERCOSUR	PAÍSES ANDINOS	CENTROAMÉRICA	CARIBE
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Medio Ambiente y desastres naturales	Pobreza y carencias sociales
Crimen organizado	Guerrillas y grupos subversivos	Crimen organizado	Medio Ambiente y desastres naturales
Medio Ambiente y desastres naturales	Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Tráfico de armas
Pobreza y carencias sociales	Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado
Guerrillas y grupos subversivos	Medio Ambiente y desastres naturales	Guerrillas y grupos subversivos	

Fuente: *Rojas Aravena, F. (2004) en Oswaldo Jarrín: Memorias del Seminario Enfoques Sub-regionales de la seguridad Hemisférica, FLACSO, noviembre de 2004.*

4- *Red de Recaudación de Fondos Hezbollah en la Triple Frontera*. Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Oficina de Asuntos Públicos, 6 de diciembre de 2006. Disponible en el sitio web oficial de la Embajada de los Estados Unidos en Asunción del Paraguay http://spanish.paraguay.usembassy.gov/red_de_recaudacin_de_fondos_hezbollah_en_la_triple_frontera2.html

5- *"La posición de los Estados Unidos"*, en BBC Mundo, 18 de marzo de 2005. Disponible en:http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_4362000/4362647.stm

6- *"MERCOSUR: Sin indicios de terrorismo en la Triple Frontera".* En Diario Los Andes, 07 de junio de 2003, EFE. Disponible en http://190.3.11.106/notas/2003/6/7/internacionales-74234.asp

7- *Reunión de Ministros del Interior*, MERCOSUR/CMC/DEC Nº 7/96. Fortaleza, 17 de diciembre de 1996. En el sitio web oficial del MERCOSUR http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_007_096_.PDF

8- FLEMES, Daniel: *"Institution Building in MERCOSUR's Defense and Security Sector (II). The Common Containment of Transnational Security Threats"*. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Papers, Hamburgo, 2004, Págs. 1-47. En: Sitio Web International Relations and Security Network http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=46976

9- Reglamento Interno de Reunión de Ministros delInterior del MERCOSUR, MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 27/99. Montevideo, 7 de diciembre de 1999. Disponible en el sitio web oficial del MERCOSUR:
http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_027_099_Regl-Reuni%C3%B3n%20Mtros-Interior_Acta%202_99.PDF

CMC que recoge el reglamento interno de las Reuniones de Ministros de Interior.[9]

A continuación, procedemos a describir las principales temáticas tratadas en las primeras Reuniones de Ministros. Dicha labor permitirá dilucidar la conformación del marco jurídico sobre el que cual se actúa hasta el día de la fecha, incluida la temática del terrorismo.

La primera de estas reuniones se realiza en mayo de 1997 en Paraguay. La misma se dedica, en un primer momento, a cuestiones técnicas y de procedimiento interno. Asimismo, los ministros de Justicia acuerdan darle prioridad a los problemas de seguridad de la Triple Frontera dentro de su agenda de trabajo, tal como lo recoge la declaración presidencial del mes siguiente.[10]

En octubre de 1997 el Ministro del Interior de Uruguay organiza la segunda reunión, realizada en Punta del Este. En la misma, los Ministros del Interior de los Estados Miembros, junto con los Ministros de Justicia, iniciaron la creación de una red de intercambio de información sobre las actividades policiales, así como la circulación de ciertos materiales sensibles ligados a actividades criminales, tal como lo deja asentado la Declaración Presidencial de Diciembre de ese año en sus puntos 14 y 15.[11] Asimismo se discutió la elaboración del "Plan de Seguridad para la Triple Frontera" y el "Plan Regional de Seguridad Ciudadana".[12]

La comisión técnica de las Conferencias de Ministros fue instruida para la elaboración del Plan de Seguridad para la Triple Frontera, el cual estaba destinado a incluir acciones concertadas tanto de la Argentina, como de Brasil y Paraguay especialmente en cuestiones como ofensas criminales, migración, aduanas, así como finanzas publicas. Como una de las medidas más salientes en esta

etapa se decide la realización de un censo general de la población y de aquellos que transitan por la zona de la Triple Frontera. Dada la importancia que reviste esa zona para la seguridad de los 3 países involucrados, el 18 de diciembre de 1997 los Ministros del Interior de Argentina, Brasil y Paraguay se reúnen en Foz de Iguazú y logran un acuerdo. El mismo establece un sistema de vigilancia trilateral, el cual controla las corrientes comerciales, financieras y de personas, acompañado de un refuerzo del personal de seguridad de los 3 Estados.[13]

En la 1ª Conferencia Extraordinaria, realizada en marzo de 1998 y preparatoria de la 3ª Ordinaria, los Ministros del Interior y los Ministros de Justicia aprueban el Plan General de Seguridad para la Triple Frontera El mismo estipula la lucha contra el terrorismo, pero también contra el narcotráfico, el crimen organizado y el contrabando de armas.[14] Dos meses después este mismo plan fue objeto de una presentación oficial ante el Departamento de Estado de los Estados Unidos, con el objetivo de obtener capacitación y financiamiento de este país para su ejecución.[15]

Durante la 3ª Conferencia de Ministros del Interior, llevada a cabo en mayo del mismo año en Buenos Aires, se elabora un tratado de extradición y asistencia legal, el bosquejo del Plan Regional de Seguridad Ciudadana[16] y la elaboración del marco jurídico para el SISME (red de intercambio de información, también empleado en la lucha antiterrorista).[17] También se trató el Plan Sobre Cooperación y Asistencia Recíproca de Seguridad Regional y el Entendimiento Relativo a la Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile, ambos de carácter provisional, y que sirven de base para el Plan General de 1999. Al respecto, una descripción más deta-

10- *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*. Asunción, 19 de junio de 1997. Disponible en el sitio web http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Publicados/Comunicados/003671056_CMC_19-06-1997__COMU-CPR_s-n_ES.pdf

11- *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR***.** Montevideo, 15 de diciembre de 1997. Disponible en: http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Publicados/Comunicados/003671588_CMC_15-12-1997__COMU-CPR_s-n_ES.pdf

12- YASNIKOWSSKI, Juana: *"La Triple Frontera: ¿Obstáculo dentro del MERCOSUR?"* Sociedad Global, Nº 2-3, Vol. 2., Universidad Abierta Interamericana, junio-diciembre 2008. En: Sitio Web Sociedad Global http://www.eumed.net/rev/sg/02/yj.htm

13- FLEMES, Daniel, Op. Cit. 2), Págs. 1-47

14- *"MERCOSUR: rige un plan de lucha antiterrorista"*. En Diario La Nación, 28 de marzo de 1998. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/91817-mercosur-rige-un-plan-de-lucha-antiterrorista. El ACUERDO RMI Nº 002/98 PLAN GENERAL DE SEGURIDAD PARA LA TRIPLE FRONTERA, fuente primaria, no pudo ser consultado dado su carácter de reservado.

15- Ibídem.

16- FLEMES, Daniel, Op. Cit. 2), Págs. 1-47 [Fecha de consulta: 13 julio 2011]

17- GTE- INFORMÁTICA. SISTEMA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN DE SEGURIDAD DE MERCOSUR SISME. Disponible en: http://www.mercosur.int/msweb/CCCP/Comun/revista/N%204/09%20SISME.pdf

18- FLEMES, Daniel, Op. Cit. (2).

llada se realiza en la sección Elementos Jurídicos.

La 4ª Conferencia se realiza en Brasilia en noviembre de 1998. Durante la misma se le vuelve a dar un especial énfasis a la elaboración de la red de intercambio SISME. Los Ministros del Interior y de Justicia iniciaron un registro común para la compra de armas pequeñas y municiones en el MERCOSUR.[18] Dichos acuerdos son reconocidos por la declaración conjunto de los Jefes de Estado de diciembre de ese mismo año en su punto Nº 17.[19]

En la 5ª conferencia, los Ministros firmaron la reglamentación definitiva del SISME. Se fundan comités especializados en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado que se reúnen de manera semestral, así como una nueva subcomisión de "seguimiento y control" que realizaría tareas de supervisión a las comisiones previamente establecidas (asuntos de ofensas criminales, migración, aduanas, finanzas y ambiente, computación y comunicación). Se crea también el Grupo de Trabajo Especializado sobre Tráfico de Material Nuclear y Radiactivo.[20]

El desarrollo del plan de seguridad regional del bloque aumentó la presión sobre las clases políticas nacionales para ajustar las leyes nacionales al, tal como fue el caso de la muy debatida ley antiterrorista argentina de 2007.

El paso final para la elaboración de la estructura institucional se dará en la 6ª Reunión de Ministros del Interior realizada en Montevideo, Uruguay, el 17 de noviembre de 1999, en donde, por el Acuerdo de Ministros 13/99[21] y 14/99[22], se aprueba el régimen interno de la subcomisión de seguimiento y control, el Plan General para la Seguridad Regional y el reglamento interno de la comisión administradora del SISME. Estos resultados son recibidos con beneplácito por la Declaración Conjunta de los Jefes de Estado de los países miembros emitida en Montevideo el 7 de diciembre de 1999 en su punto 15.[23]

Desde la aprobación del Plan General para la Seguridad Regional por medio de la decisión 22/99[24] y 23/99[25] del CMC, la Reu-

19- *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR.* Río de Janeiro, 10 de diciembre de 1998. Disponible en el sitio web oficial del MERCOSUR:

http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM%5CGestDoc%5CDocOfic0.nsf&id=6B05B306C2D03605032575CB005411C2&archivo=CMC_1998_ATA02_COMUNICADO_PT_MCS.doc

20- FLEMES, Daniel, Op. Cit. (2).

21- *Plano Geral para a Cooperaçao e a Coordenaça Recíprocas para a Segurança Regional*; REGIMENTOS INTERNOS DA SUBCOMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE E DA COMISSÃO ADMINISTRADORA DO SISME. MERCOSUR/RMI/ACUERDO Nº 13/99. Montevideo, 17 de noviembre de 1999. Disponible en el sitio web del MERCOSUR:

http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/AA6D79B33EF400C2032578D80012FD40/$File/RMI_1999_ACTA_02_Acordo13_PT_Seguran%E2%80%A1aRegional.pdf

22- *Plan General sobre Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional;* REGLAMENTO INTERNO DE LA SUBCOMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y CONTROL Y DE LA COMISIÓN ADMINISTRADORA DEL SISME ENTRE EL MERCOSUR, LAS REPUBLICAS DE BOLIVIA Y CHILE. MERCOSUR/RMI/ACUERDO Nº 14/99. Montevideo, 17 de noviembre de 1999. Disponible en el sitio web del MERCOSUR:
http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/A005393A9CD6A25F032578D800145D58/$File/RMI_1999_ACTA_02_Acuerdo14_ES_SeguriRegioSISME_MCS-ByCH.pdf

23- *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*. Montevideo, 7 de diciembre de 1999. Disponible en: http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/D512CABADD5E2401032578D6000EA6AD/$File/CMC_1999_ACTA02_COMUNICADO_ES_MCS.pdf

24- *Plan General sobre Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional;* MERCOSUR/CMC/DEC Nº 22/99. Montevideo, 7 de diciembre de 1999. Disponible en: http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/12218C3F7BC5FBDC032578D6000F64F0/$File/DEC_022-1999_ES_Plan%20Gral-Coop_Coord_Seguridad%20Regional_Acta%20%202_99.pdf

25- *Plan General sobre Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR*, LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE. MERCOSUR/CMC/DEC Nº 23/99. Montevideo, 7 de diciembre de 1999. Disponible en el sitio web del MERCOSUR http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/18AF2A1EAAD9C5FE032578D6000F65AD/$File/DEC_023-1999_ES_Plan%20Gral-Coop-Coord-Seg-Regional_MCS_BOLICHE_Acta%20%202_99.pdf

26- *Complementación y Adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR* (MODIFIACIÓN DE LA DEC. CMC Nº 22/99). MERCOSUR/CMC/DEC Nº 13/01. Montevideo, 20 de diciembre de 2011. Disponible en: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_013_001_Comp-Plan%20Coop_Seg-Regional_Acta%202_01.PDF

27- *Complementación y Adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR, La República de Bolivia y la República de Chile* (MODIFICACIÓN DE LA DEC. CMC Nº 23/99). MERCOSUR/CMC/DEC Nº 14/01. Montevideo, 20 de diciembre de 2011. Disponible en el sitio web: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_014_001_Comp-Plan%20Coop_Seg-Regional_MCS-BOL-CHI_Acta%202_01.PDF

28- Estas Decisiones no pudieron ser recogidas por ninguna declaración presidencial ya que la Cumbre del 20 – 21 de diciembre del 2001 no pudo contar con la presencia de la Republica Argentina. La declaración emanada de esta consiste en una manifestación de apoyo de los miembros restantes, incluidos Bolivia y Chile, dada la aguda crisis por la que atravesaba Argentina en esos días.

nión de Ministros se ha dedicado de lleno a la adecuación, modificación y complementación del Plan, incorporando nuevos temas dentro de su área de competencia.

En diciembre del 2001, mediante las decisiones 13/01[26] y 14/01[27] del CMC el Plan General para la Seguridad Regional es enmendado y se crean los dos organismos específicos de contra-terrorismo que posee el MERCOSUR.[28] Dichas instancias son el Grupo de Trabajo Permanente (GTP) y el Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo (GTE). Para Flemes, esto no se trata de una reacción a los ataques terroristas del 11 de septiembre 2001 en Nueva York y Washington. Según este autor el punto que motiva la inclusión del terrorismo transnacional en la agenda de seguridad regional se puede identificar luego de los ataques contra la embajada israelí en Buenos Aires, en 1992, y la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), en 1994. En estos atentados fueron asesinadas más de 100 personas, en el país con la mayor comunidad judía de Sudamérica. El servicio de inteligencia israelí, Mossad, responsabiliza a la República Islámica de Irán y al grupo terrorista Hezbollah por los atentados.[29]

No obstante, la cuestión del terrorismo adquiere más importancia desde la declaración conjunta de los Ministerios de Interior y Justicia del MERCOSUR, el 28 de septiembre 2001[30], en el que se rechazan los ataques terroristas contra los Estados Unidos.

Las reuniones de los especialistas en contra-terrorismo, incluyen a funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda e Interior, así como a representantes de los servicios de inteligencia. Al mismo tiempo le corresponde a este grupo de trabajo una función de coordinación política, ya que los representantes de los gobiernos del MERCOSUR votan en los foros internacionales de la OEA y de la ONU de acuerdo a la posición del grupo en cuestiones referidas a los problemas globales del terrorismo.[31] Como un ejemplo de lo anterior, resaltan las votaciones de manera uniforme en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas especialmente en las resoluciones Nº 1540 y 1566, así como el acuerdo entre Argentina y Brasil para acordar las votaciones en el Consejo de Seguridad de dicha organización.[32]

La Reunión de Ministros del Interior adopta por lo menos dos acuerdos multilaterales de importancia a instancias del GTP y GTE: un acuerdo sobre el trabajo conjunto operacional de los servicios de inteligencia policiales en la lucha contra el terrorismo y un acuerdo sobre la cooperación en la lucha contra el tráfico aéreo ilegal con fines de actividades criminales transfronterizas.

Según su documento constitutivo[33] ambos foros (GTP y GTE) se dan a la tarea de facilitar el intercambio de información y cooperar en el análisis de la misma a fin de evaluar las potenciales amenazas terroristas en la región. Dichas tareas son realizadas en las reuniones que tienen lugar cada 15 días

29- FLEMES, Daniel. Op. Cit. (1).

30- Esta declaración es recogida por los Acuerdo de Ministro del Interior Nº 09/01 y 10/01, que sirven de base a las Decisiones 13/01 y 14/01 del CMC. Disponible en:
http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0.nsf&id=E61E6170712DDE880325770C0044D81F&archivo=RMI_2001_ACTA02_ANE03_Acuerdo009_ES_PlanGralSeguridRegional.doc y http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0.nsf&id=AA71FE487DD8CBB30325770C00450EE7&archivo=RMI_2001_ACTA02_ANE03_Acuerdo10_ES_PlanGralSeguridRegional_MCS-ByCH.doc

31- FLEMES, Daniel, Op. Cit. (2).

32- FLEMES, Daniel, Op. Cit. (2).

33- *Complementación y Adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR* (MODIFIACIÓN DE LA DEC. CMC Nº 22/99). MERCOSUR/CMC/DEC Nº 13/01. Montevideo, 20 de diciembre de 2011. Disponible en: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_013_001_Comp-Plan%20Coop_Seg-Regional_Acta%202_01.PDF; y *Complementación y Adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile* (MODIFICACIÓN DE LA DEC. CMC Nº 23/99). MERCOSUR/CMC/DEC Nº 14/01. Montevideo, 20 de diciembre de 2011. Disponible en: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_014_001_Comp-Plan%20Coop_Seg-Regional_MCS-BOL-CHI_Acta%202_01.PDF

34- FLEMES, Daniel. Op. Cit. (1).

35- Plan General sobre Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR. MERCOSUR/CMC/DEC Nº 05/98. Buenos Aires, 23 de julio de 1998. Disponible en:
http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_005_098_Plan%20Coop_Asist_Rec%C3%ADp_Seg-Regional_MCS_Acta%201_98.PDF

desde el año 2001. En la práctica se identifican la supervisión constante de áreas comunes pertinentes al crimen organizado (lavado de dinero, tráfico de drogas y armas), como también la evaluación de indicios sobre sus posibles conexiones con grupos terroristas.[34]

Los instrumentos jurídicos

El Plan General sobre Cooperación y Asistencia Recíproca en el MERCOSUR aprobado por Decisión del CMC Nº5/98[35] y el Entendimiento Relativo a la Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, aprobado por Decisión del CMC Nº 6/98[36], se erigen como los primeros intentos de crear un marco de cooperación en la temática de seguridad dentro del ámbito del MERCOSUR. Como primera observación, el apartado "terrorismo" está incluido conjuntamente con "Narcotráfico" en el título correspondiente a "Crimen Organizado", lo cual responde a la época en la cual es elaborado. Tanto los objetivos como las acciones plasmadas en dicho plan son imprecisas y se limitan a llamar a una coordinación de las actividades entre los organismos competentes e instrumentar mecanismos de recolección e intercambio de información, así como a la capacitación de los recursos humanos destinados a la lucha contra el terrorismo. Asimismo se marcan como prioritarias las zonas fronterizas y aquellas de paso fronterizo.

De lo anteriormente mencionado se puede concluir que estos planes son de carácter provisorio y serán reemplazados más adelante por el Plan General sobre Cooperación y Asistencia Recíproca en el MERCOSUR de 1999. Este último representa el proyecto multilateral más amplio y de mayor alcance de las Reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR ampliado.

Para la mejora de la situación de seguridad subregional, los Estados parte se proponen coordinar cuatro áreas básicas de la política de seguridad. En primer lugar, los órganos nacionales de seguridad y policía declaran su intención de apoyarse mutuamente en el intercambio de información. En segundo lugar, en el nivel operativo se proponen medidas coordinadas para el control y represión de las actividades delictivas. En tercer lugar, los Ministros del Interior y los Ministros de Justicia se comprometen a mejorar el equipamiento de las instituciones policiales (especialmente en los sectores prioritarios de la informática y la comunicación). A su vez, el Plan General para la Seguridad Regional apunta a un empleo más eficaz de los recursos humanos. Asimismo, prevé desarrollar formas más eficaces de capacitación, así como el intercambio de experiencias entre el personal de seguridad y de policía del MERCOSUR. Al mismo tiempo, los países firmantes enfatizan que la consecución de mayor seguridad subregional no debe darse a expensas del debido proceso, los derechos individuales y la libertad individual de los ciudadanos del MERCOSUR.[37] El Plan General establece asimismo las áreas prioritarias para la cooperación en materia de seguridad: Narcotráfico, Terrorismo, Crimen Organizado, Trata de Personas, Robo de Autos, Contrabando y Delitos Financieros.

El Plan General establece las áreas prioritarias para la cooperación en materia de seguridad: Narcotráfico, Terrorismo, Crimen Organizado, Trata de Personas, Robo de Autos, Delitos Financieros y Contrabando

Se puede observar, luego de su aprobación, un impasse en el desarrollo de la sección competente al terrorismo, a diferencia de los demás apartados. Como se menciona más arriba, los atentados del 11 de septiembre servirán de catalizador para relanzar la temática. Fruto de la enmiendas realizadas en 2001 se constituyen el GTP y GTE, el cual depende del primero. Asimismo, se conforma un sistema de consulta rápida, el cual será utilizado hasta la implementación definitiva del SISME. A su vez, se subordina al Comando Tripartito de la Triple Frontera y otras unidades de trabajo regional a los requerimientos del GTP y GTE (siendo el Comando Tripartito todavía el organismo de más relevancia en el área ya que el Grupo 3+1 se crea recién en 2002).[38]

Se menciona, por primera vez en este marco, la posibilidad de la lucha contra el

36- *Entendimiento Relativo a la Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile*. MERCOSUR/CMC/DEC Nº 06/98. Buenos Aires, 23 de julio de 1998. Disponibñle en: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_006_098_Entend-Coop-Asist_Seg-Regional_MCS_BOLCHI_Acta%201_98.PDF

37- FLEMES, Daniel, Op. Cit. (2).

38- *Complementación y Adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR y Complementación* y *Adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.*

39- Ibídem.

40- O'DONNELL, Santiago: *"El Misterioso Caso de la Cepa de Antrax 'made in Argentina"*, en Diario La Nación, 28 de octubre de 2001. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/346680-el-misterioso-caso-de-la-cepa-de-antrax-made-in-argentina

bioterrorismo, llamando a los estados asociados a realizar un fuerte trabajo de intercambio de información y de experiencia preventiva.[39] La preocupación estaba a la orden del día, teniendo como antecedentes los atentados con gas Sarín en el Metro de Tokio en 1995 y las hipótesis de ataque con Ántrax en la Argentina durante 2001.[40] Asimismo se hace un llamado a un estudio de legislación comparada sobre terrorismo con la legislación positiva del continente y del resto del globo.

A raíz de una iniciativa de Brasil, las oficinas de los ministerios de justicia trabajaron en la transformación del Plan General en un Acuerdo Marco. El 16 de diciembre de 2004, en la ciudad de Belo Horizonte se realiza un proyecto de dicho acuerdo, denominado Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR, así como el Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Dichos acuerdos ingresan a la legislación del MERCOSUR por medio de la Decisión Nº 35/04.[41]

La declaración presidencial de esa cumbre[42] marca una serie de puntos importantes. En su primer inciso se congratula por la admisión de Colombia, Venezuela y Ecuador como Miembros Asociados que, como podrá observarse, introduce un nivel mayor de complejidad para tratar la temática terrorista. Por otra parte, el inciso 15 reconoce los avances del bloque en torno a la temática, mientras que el 19 lo trata de forma particular como peligro a la paz y seguridad de la Comunidad Internacional.

Las Declaraciones presidenciales, en tanto recogen lo expresado en las decisiones del CMC y los Acuerdos de la Reunión de Ministros del Interior, no se ocupan de desarrollar el concepto de terrorismo, ni de tipificar las acciones que se consideran como terroristas.

En este punto, es importante hacer una referencia al propio instrumento de las Declaraciones de Presidentes en el sentido expresado por el ex presidente Néstor Kirchner en esta misma ocasión, quien, después de reconocer los avances del MERCOSUR en múltiples áreas, señala algunas dificultades: "Primero, el nivel de compromiso que se manifiesta por los presidentes en cada cumbre no se condice con los avances posteriores entre reunión y reunión. Las decisiones presidenciales no se reflejan en la mesa de negociaciones posteriores, donde parecen primar los problemas coyunturales locales por sobre la perspectiva estratégica regional".[44]

Por otra parte, es preciso notar que no se tipifica al terrorismo como una amenaza que afecte en particular a la región. Al respecto, un sondeo de 2006 constataba el clima de época en la cual tanto la opinión pública como los actores políticos relevantes del MERCOSUR percibían al terrorismo como un problema ajeno o externo, una preocupación fomentada por actores extra-bloque.[43]

En julio de 2006, en la ciudad de Foz de Iguazú, se suscribe la Decisión 16/06 la cual aprueba el Acuerdo Marco sobre Cooperación de Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de

41- *Proyectos de Acuerdos Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*. MERCOSUR/CMC/DEC Nº 35/04. Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004. Disponible en el sitio web: http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/26D36D3EDC39DE7C032578D6004B435A/$File/DEC_035-2004_ES_AcMarcoCoopSeguridadRegMCS-ByCH.pdf

42- *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y de Estados Asociados*. Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004. Disponible en:

http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM%5CGestDoc%5CDocOfic0.nsf&id=45259DFE5454CAE8032575C80050E8C6&archivo=CMC_2004_ATA02_COMUNICADO_ES_MCS-Asociados.doc

43- FUNDACION FUNDAR, *"Mercosur: Conclusiones y recomendaciones frente al terrorismo"*. Buenos Aires, Argentina, 2006, págs. 1-25. Disponible en el sitio web Comunidade Segura http://www.comunidadesegura.org.br/files/FUNDAR%5B1%5D.%20MERCOSUR%20Conclusiones%20y%20Recomendaciones%20frente%20al%20Terrorismo.pdf

44- *Discurso del Señor Presidente de la Nación en la XXVII Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados.* Ouro Preto, 17 de diciembre de 2004. Disponible en :

http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/CFFF3A9A0EE161A1032578D8005BA31C/$File/CMC_2004_ACTA02_ADJ_ES_DiscursoArgentina.pdf

45- Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela. MERCOSUR/CMC/DEC Nº 16/06. Cordoba, 21 de julio de 2006. Disponible en:

http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/F2AE26B405CD2118032578D60050F499/$File/DEC_016-2006_ES_AcuerdoSegRegional.pdf

Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República de Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela.[45] El mismo deroga a la decisión 35/04, al incorporar a los nuevos Estados Asociados.

Sin embargo, en lo sustancial el acuerdo no presenta ninguna modificación de importancia y respeta las líneas del anterior. Es decir, que se plantean a grandes rasgos las principales amenazas para los países firmantes y se sientan las bases para un desarrollo posterior de la cooperación.

Es de destacar, sin embargo, el contexto en el cual surgen dichas negociaciones. Por medio de las decisiones 42/04[46], 43/04[47] y 44/04[48], ingresan en condición de Estados asociados al MERCOSUR Venezuela (quien más adelante se postula para convertirse en Miembro Pleno), Ecuador y Colombia.

Dichos Estados forman parte del Acuerdo Marco, pero teniendo en cuenta las discrepancias en torno a la temática -diferencias que han llevado a Colombia y Venezuela y más adelante a Ecuador y Colombia a duros cruces y tensos conflictos diplomáticos, a raíz de la política antiterrorista colombiana -[49] el terrorismo es meramente mencionado como amenaza a la seguridad sin incluirse medida dispositiva alguna para combatirlo.

El desarrollo precedente del bloque aumentó la presión sobre las clases políticas nacionales para ajustar las leyes nacionales al plan de seguridad regional, como fue el caso de la muy debatida ley antiterrorista argentina de 2007.[50]

Conclusiones

En el análisis de la documentación del MERCOSUR, se puede observar que las Declaraciones presidenciales, en tanto recogen lo expresado en las decisiones del CMC y los Acuerdos de la RMI, no se ocupan de desarrollar el concepto de terrorismo, ni de tipificar las acciones que se consideran como terroristas. En su lugar, se opta por un desarrollo de tipo operativo, estableciendo los ámbitos de cooperación, así como los mecanismos de identificación de los sospechosos de terrorismo y de prevención de actos terroristas.

El tratamiento del terrorismo ha perdido relevancia progresivamente hasta ser desplazado de la agenda de las reuniones de alto nivel del MERCOSUR.

En este sentido, se entiende que el enfoque adoptado por los órganos decisorios del MERCOSUR ha sido el de apoyarse en el desarrollo previo de la OEA y la ONU para la tipificación de las actividades, evitando el dificultoso camino de brindarse una definición y tipificación propia.

En términos generales, se observa que es Argentina el país que fomentó en un primer momento la inclusión del tema Terrorismo en la agenda de seguridad del MERCOSUR, a mediados de la década de los '90. Pero los órganos específicos de acción anti terrorista (GTP y GTE) serán el resultado de modificaciones al Plan General de 1999 y por tanto se enmarcan también en la renovada prioridad que toma el tema terrorismo luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Se puede concluir entonces que el terrorismo es una preocupación episódica en el MERCOSUR que adquiere relevancia entre los años 1996 y 2002, impulsado primero por los atentados que tienen lugar en Argentina (en 1992 y 1994) y luego por los atentados acaecidos en Estados Unidos (en septiembre de 2001).

Terminado éste período en el que el terrorismo ocupa un lugar prioritario en tanto amenaza a la seguridad, el tratamiento de la temática pierde relevancia progresivamente hasta ser desplazado de la agenda de las reuniones de alto nivel.

Sin embargo el período de atención y actividad sobre el terrorismo deja como resultado legislación vigente y programas y organismos todavía operativos que se constituyen en los antecedentes más relevantes para la incorporación de la legislación anti terrorista a los corpus legislativos nacionales de los Estados Miembros de MERCOSUR.

46- *Atribución a la República Bolivariana de Venezuela de la Condición de Estado Asociado del MERCOSUR*. MERCOSUR/CMC/DEC Nº 42/04. Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004. Disponible en:
http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/A3BE7A34AD98629C032578D6004EAF98/$File/DEC_042-2004_ES_Est%20Asoc%20Venezuela.pdf

47- *Atribución a la República del Ecuador de la Condición de Estado Asociado del MERCOSUR*. MERCOSUR/CMC/DEC Nº 43/04. Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004. Dispoinible en:
http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/81EF833DB5A4C301032578D6004EB176/$File/DEC_043-2004_ES_Est%20Asoc%20Ecuador.pdf

48- *Atribución a la República de Colombia de la Condición de Estado Asociado del MERCOSUR*. MERCOSUR/CMC/DEC Nº 44/04. Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004. Disponible en el sitio web:
http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/CAB6DA65140998FA032578D6004EEFD9/$File/DEC_044-2004_ES_Est%20Asoc%20Colombia.pdf

49- *"Ecuador y Venezuela rompen relaciones con Colombia"*. Diario La Vanguardia, 3 de Marzo de 2008. Disponible en el sitio web: http://www.lavanguardia.com/internacional/20080303/53441874249/ecuador-y-venezuela-rompen-relaciones-con-colombia.html

50- "Aprobacion de la Ley Antiterrorista". Diario Clarín, 22 de junio de 2007. Disponible en: http://edant.clarin.com/diario/2007/06/22/opinion/o-02801.htm; "El Senado Voto la Ley Antiterrorista". En: Pagina/12, 7 de junio de 2007. Sitio Web diario Pagina/12 http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-86173-2007-06-07.html

BIBLIOGRAFÍA

- FLEMES, Daniel (1): ***"Institution Building in MERCOSUR's Defense and Security Sector (II). The Common Containment of Transnational Security Threats"***. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Papers, Hamburgo, 2004.
- FLEMES, Daniel (2): ***"Respuestas del MERCOSUR a las amenazas transnacionales"***. En: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Nro.1, Año 20, FLACSO – Chile, Santiago de Chile.
- FUNDACION FUNDAR: ***"Mercosur: Conclusiones y recomendaciones frente al terrorismo"***. Buenos Aires, Argentina, 2006.
- RED DE RECAUDACIÓN DE FONDOS HEZBOLLAH EN LA TRIPLE FRONTERA. Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Oficina de Asuntos Públicos, 6 de diciembre de 2006.
- ROJAS ARAVENA, Francisco: ***"Ingobernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes"***, Nueva Sociedad, Nro. 198, Friedrich Ebert Stiftung, Julio-Agosto 2005..
- YASNIKOWSSKI, Juana: ***"La Triple Frontera: ¿Obstáculo DENTRO DEL MERCOSUR?"*** Sociedad Global, Nº 2-3, Vol. 2., Universidad Abierta Interamericana, junio-diciembre 2008.
- ZBAR, Agustín: ***"Terrorismo Internacional y Derechos Humanos"***. Fundación Abravanel. 1º Edición, Buenos Aires, 2008.

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

- ***"Aprobacion de la Ley Antiterrorista"***. Clarin, 22 de junio de 2007.
- ***"Ecuador y Venezuela rompen relaciones con Colombia".*** La Vanguardia, 3 de Marzo de 2008.
- **"El Misterioso Caso de la Cepa de Antrax 'made in Argentina'".** O'DONNELL, Santiago, La Nación, 28 de octubre de 2001.
- ***"El Senado Voto la Ley Antiterrorista".*** Pagina/12, 7 de junio de 2007.
- ***"La posición de los Estados Unidos".*** BBC Mundo, 18 de marzo de 2005.
- ***"MERCOSUR: rige un plan de lucha antiterrorista".*** La Nación, 28 de marzo de 1998.
- ***"MERCOSUR: Sin indicios de terrorismo en la Triple Frontera".*** Los Andes, 07 de junio de 2003, EFE.