



Procuración General de la Nación

Resolución PGN 70 /2018.

Buenos Aires, 13 de julio de 2018.

VISTO:

El CUDAP: EXP-MPF: 00002425/2018, caratulado: Olima Espel, Juan Manuel Secretaría de Coordinación Institucional. PGN” y las leyes 24.946 y 27.148;

Y CONSIDERANDO QUE:

Por resolución PGN 3544/2017 se encomendó al titular de la Secretaría de Coordinación Institucional de esta Procuración General, doctor Juan Manuel Olima Espel, el desarrollo de un programa con miras a diseñar una estructura dedicada a facilitar y elaborar una estrategia institucional con la finalidad de dotar a este Ministerio Público Fiscal de las herramientas necesarias para abordar de manera integral el extremismo violento, entendido como conducto hacia el terrorismo internacional, ya que ambos fenómenos delictivos socavan la paz, la seguridad internacional y los derechos humanos, sin que ningún país sea ajeno a esas consecuencias (Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas A/70/674 que aprueba el Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento en el marco de la Estrategia Global contra el Terrorismo).

En su informe del 23 de mayo de 2018, destacó que el terrorismo internacional plantea un desafío importante en lo vinculado a las funciones de este organismo. El hecho de que ataques terroristas continúen perpetrándose en distintos lugares del mundo demuestra que es momento de incrementar el trabajo a fin de conocer y estar en condiciones de afrontar las nuevas amenazas y modalidades operativas por parte de individuos y grupos terroristas que se vienen observando a nivel mundial. Entre ellas, cabe mencionar la utilización generalizada y efectiva de la tecnología de la información - especialmente Internet- con fines de propaganda, glorificación, incitación, radicalización, reclutamiento, entrenamiento, financiación y comunicación; la estrecha vinculación de personas y grupos terroristas con la delincuencia organizada transnacional; el creciente número de “actores solitarios” y de ataques perpetrados contra los llamados “objetivos no protegidos”; la necesidad de resguardar la infraestructura crítica; el fenómeno global de los

“combatientes terroristas extranjeros”; la creciente preocupación de que individuos o grupos terroristas adquieran precursores y otros materiales aptos para la fabricación de armas de destrucción masiva; y la utilización de nuevos métodos de financiación del terrorismo (como el uso de dinero electrónico, criptomonedas o sistemas informales de remesas).

Sobre esa base, coincido con el señor secretario de coordinación en cuanto concluye que el fenómeno terrorista debe ser tratado desde una perspectiva nacional e interdisciplinaria con especial atención en el plano internacional teniendo en cuenta las tendencias tipológicas delictuales, así como también las metodologías utilizadas para su prevención, lo que determina la necesidad de contar con normas y procedimientos correctamente sistematizados, adecuada capacitación; mecanismos ágiles de cooperación internacional; protocolos o instrumentos de seguridad, emergencia e investigación, entre otras cuestiones a atender.

Para abordar líneas de acción útiles a ese fin no puede dejar de considerarse el contenido de los instrumentos internacionales sobre la materia que se citan en el referido informe, comenzando por la resolución 2395 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ha instado a los Estados Parte a adoptar enfoques nacionales donde se reconozcan las carencias existentes, las nuevas amenazas, las tendencias y los acontecimientos mundiales y los alienta a considerar la posibilidad de elaborar estrategias nacionales contra el terrorismo amplias e integradas, y mecanismos efectivos para aplicarlas.

Debe agregarse que una serie de compromisos internacionales suscritos por nuestro país imponen este deber de promover una visión y un enfoque a tono con las tendencias mundiales en la materia que, reconociendo que el terrorismo no será derrotado mediante el uso de la fuerza militar, las medidas de aplicación de la ley y las operaciones de inteligencia, se aconseja ahora abordar y resolver las condiciones que propician la comisión de actos terroristas, en consonancia con la Estrategia Global de Lucha contra el Terrorismo de la ONU (Resolución A/Res/60/288, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2006).

Es preciso entonces generar las herramientas necesarias para promover legislación adecuada que respete los estándares internacionales; un intercambio de información oportuna y fidedigna; una capacitación adecuada; una cooperación internacional más estrecha; y la adopción de medidas para abolir las fuentes de financiamiento para, de ese modo, mitigar el riesgo de que personas o grupos terroristas exploten posibles vulnerabilidades locales.



Procuración General de la Nación

De esta forma se asegura que, tanto la cooperación internacional como todas las medidas que se adopten para prevenir y reprimir el terrorismo, se ajustarán a las obligaciones que les incumben a los Estados Parte en virtud del derecho internacional, en particular las normas de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario (ver A/RES/60/158 sobre la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo).

En esa línea, con fecha 18 de noviembre de 2011, por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 66/10, se lanzó el Centro contra el Terrorismo de las Naciones Unidas (UNCCT, por sus siglas en inglés), cuya misión principal es contribuir con los Estados Parte a la implementación de la Estrategia Global. Además, el Consejo de Seguridad, ha fortalecido el marco legal para prevenir y combatir el terrorismo previsto en las resoluciones 1373, 1456 y 1624 incorporando nuevos tipos de amenazas terroristas. Se han dictado las resoluciones 2133 relativa a los secuestros cometidos por terroristas para obtener rescate; las resoluciones 2170 y 2178 vinculadas a la amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros; la resolución 2195 acerca de los beneficios que pueden obtener los terroristas de la delincuencia organizada transnacional; y la 2354 que acoge con beneplácito el “Marco Internacional Amplio para refutar los argumentos terroristas” e incluye directrices y buenas prácticas para contrarrestar eficazmente las formas en que personas, grupos y entidades asociadas al terrorismo utilizan sus argumentos para alentar, motivar y reclutar a terceros para que cometan atentados, entre otras.

Tampoco puede dejar de mencionarse el Plan de Acción para prevenir el extremismo violento (aprobado por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/70/674), dado que tal problemática tiene un carácter intrínsecamente mundial y está impulsado por una mezcla de factores personales, sociales y conceptuales cuyas manifestaciones varían de una persona a otra. El extremismo violento ha afectado a varias sociedades en etapas diferentes, razón por la cual la eficacia de las medidas debe ser tan ágiles como el fenómeno en sí y tener su mismo alcance. El plan de acción de la ONU constituye la base inicial de un enfoque más amplio y multidimensional que permita contrarrestar su retórica.

A ello cabe agregar que la ya mencionada resolución 2178 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hace explícito el vínculo entre extremismo violento y el terrorismo, reconoce la necesidad de su prevención y recalca que tales medidas estén en consonancia con las normas internacionales.

Considero que, sobre la base de tales documentos que ha señalado el señor secretario de coordinación, se ha de diseñar una estructura institucional que, de acuerdo con

los estándares internacionales, permita concertar reglas de actuación claras para evitar la confusión de conceptos y promover la intervención de este Ministerio Público Fiscal de conformidad con las obligaciones y los límites que impone la Constitución, las convenciones internacionales de derechos humanos y las leyes.

En miras a ese objetivo, debe tenerse presente que las estrategias antiterroristas tienen como propósito fundamental evitar que los ataques se produzcan, lo cual coincide con la obligación de los Estados de proteger la vida y no solo limitarse a sancionar su privación. El artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prescribe: “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”. Para el ciudadano común, proteger el derecho a la vida no significa solo castigar a quienes intentan o consiguen privar a otros de ese derecho, sino evitar perderlo. Por tanto, la protección prevista en la ley exige – en lo que a esta materia se refiere- que se adopten medidas jurídicas destinadas a frustrar la apología, la incitación y el planeamiento de la violencia terrorista y no sólo aquellas destinadas a identificar y castigar a los responsables de los eventuales ataques.

En este marco deben quedar delimitados los objetivos, alcances, contenido, ámbito de aplicación y responsabilidades de una estructura orgánica que funcione como usina generadora de procedimientos eficaces con miras al fortalecimiento de una estrategia integrada de prevención y persecución contra el extremismo violento y el terrorismo internacional. Ello permitirá la elaboración de propuestas para responder a este fenómeno criminal mediante iniciativas a corto, mediano y largo plazo para contrarrestar aquellas condiciones básicas que permiten desde la difusión del terrorismo hasta la concreción de atentados por un lado, y mejorar la capacidad del Estado para prevenirlo y sancionarlo, por el otro.

En ese sentido, considero adecuado la creación en el ámbito del Ministerio Público Fiscal, de una secretaría, que tendrá por responsabilidad el estudio de las condiciones que ayudan a la propagación del extremismo violento que conduce al terrorismo, así como las distintas formas que éste puede adoptar, para así generar un programa que aumente la capacidad de prevención general, la de respuesta ante un incidente terrorista y evite reacciones descoordinadas que, ante situaciones críticas, tienden a desarrollar mecanismos y/o operativos con virtualidad suficiente para vulnerar elementales derechos humanos reconocidos en los convenios internacionales.

De esa manera se facilitará el conocimiento de las razones y motivos por los cuales personas o grupos radicales recurren a la táctica terrorista; se desentrañarán las vías y las tipologías por las cuales tales sujetos y/o organizaciones consiguen financiar esa



Procuración General de la Nación

actividad delictiva y se ayudará a determinar la metodología empleada por los terroristas con sus constantes cambios e innovaciones.

En concreto, las funciones de la Secretaría serán las siguientes: a) proveer asesoramiento estratégico y técnico al Procurador General de la Nación en asuntos relativos a la prevención, investigación y represión del terrorismo y el extremismo violento, en consonancia con la normativa nacional e internacional vigente; b) Elaborar, en coordinación con los respectivos órganos del estado, un protocolo de actuación para los funcionarios del Ministerio Público Fiscal en caso de ataque terrorista; c) Diseñar, en coordinación con distintas áreas del Ministerio Público Fiscal y, procurando la contribución de los demás órganos competentes del Estado, una guía de actuación para los funcionarios del organismo en causas en que se investigue la posible comisión de hechos de terrorismo; d) recabar, analizar y sistematizar información y documentación del Ministerio Público Fiscal sobre el fenómeno terrorista; e) Proyectar y promover dentro del marco de la competencia del Ministerio Público Fiscal el desarrollo de las políticas públicas e iniciativas legislativas que se estimen necesarias a fin de garantizar la actualidad, efectividad y eficiencia del marco jurídico e institucional contra el terrorismo y el extremismo violento, de conformidad con las tendencias mundiales en la materia y con arreglo al derecho internacional, la Constitución Nacional y las leyes; f) Gestionar convenios de cooperación institucional y acuerdos con otras entidades del sistema nacional incluyendo el ámbito académico, entidades del sector privado, de la sociedad civil, y asociaciones de víctimas del terrorismo y el extremismo violento, como así también con otros ministerios públicos con el objeto de promover, facilitar y/o mejorar el trabajo en conjunto, la capacitación doctrinaria y técnica, la asistencia jurídica mutua y el intercambio de información y buenas prácticas judiciales; g) Oficiar de enlace institucional en materia de terrorismo y extremismo violento ante los órganos competentes del estado; h) Asistir al Procurador General o los magistrados o funcionarios que éste designe en representación del Ministerio Público Fiscal, en los diversos foros nacionales e internacionales en materia de terrorismo y extremismo violento; y i) estudiar y analizar los factores económicos y canales de financiamiento que sostienen a personas y grupos terroristas y los aspectos específicos de su problemática; en especial, las posibles herramientas para la incautación, decomiso y congelamiento, en su caso, de los bienes utilizados para perpetrar o financiar atentados.

De esta manera se asegura la promoción de un abordaje proactivo antes que reactivo y se dota a los operadores del sistema judicial de las instrumentos normativos y de capacitación técnica necesarios para contribuir a la oportuna detección, interrupción y respuesta al fenómeno criminal del terrorismo y el extremismo violento, en línea con las obligaciones que imponen el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho

internacional de refugiados, el derecho internacional humanitario, la Constitución Nacional y las demás leyes nacionales.

La Secretaría funcionará dentro de la Procuración Fiscal Penal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en atención a la especialidad de la materia y a la circunstancia de que dicha área ha intervenido en las causas relativas a los atentados terroristas sufridos en territorio de la República, ya sea representando a este Ministerio Público en el proceso de jurisdicción originaria que tiene por objeto el atentado a la Embajada de Israel, o bien en la última etapa recursiva de las causas vinculadas al ataque a la sede de la AMIA, a lo que se agrega la colaboración con la Unidad Fiscal especialmente creada para su investigación, en razón de los numerosos puntos de contacto objetivos y subjetivos existentes entre ambos atentados.

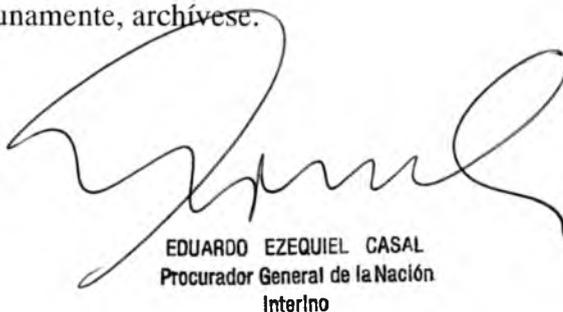
Por último, la estructura y organización de la secretaría, a partir de los recursos humanos disponibles, deberá responder a las funciones aquí asignadas.

Por todo lo expuesto, de conformidad con las leyes 24.946 y 27.148;

RESUELVO:

I-DISPONER la creación de la Secretaría de Análisis Integral del Terrorismo Internacional (SAIT), la que funcionará dentro de la órbita del Área de Derecho Penal de la Procuración General de la Nación y tendrá las funciones especificadas en los considerandos.

II- Protocolícese, hágase saber y, oportunamente, archívese.



EDUARDO EZEQUIEL CASAL
Procurador General de la Nación
Interino