



## EL TERRORISMO EN BRASIL: ANÁLISIS DE LA LEY ANTITERRORISTA DE 2016

Tern. QEMA Luis Felipe Ferreira<sup>1</sup>

### Resumen

En el año 2016 Brasil instituyó su marco legal referente a la prevención y combate al terrorismo, especialmente como resultado de la presión internacional para la adecuada seguridad de los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro, que se celebraron ese mismo año. Aunque la Constitución Federal brasileña de 1988 ya estipulaba que el terrorismo era un crimen atroz, la Carta Nacional no establecía su definición, tipificación y penalización. De esta manera, este artículo está centrado en la ley “antiterrorista” de Brasil, analizando sus principales aspectos, así como describiendo sus aportes y posibilidades de perfeccionamiento para optimizar la seguridad nacional, pudiendo así servir de referencia comparativa con los marcos jurídicos regionales e internacionales que abordan el fenómeno del terrorismo.

**Palabras clave:** Brasil, Ley Antiterrorista, seguridad nacional, terrorismo.

### Abstract

In 2016 Brazil established its legal framework for preventing and combating terrorism, mainly as a result of international pressure for the proper security of the Olympic Games in Rio de Janeiro, which took place that same year. Although Brazil's 1988 federal constitution already stated that terrorism was a heinous crime, the national charter did not establish its definition, classification and penalization. Thus, this article sought to focus on the Brazilian “anti-terror” law, analyzing its main aspects, as well as describing its contributions and possibilities for improvement for the optimization of National Security, and can thus serve as a reference for comparison with regional and international legal frameworks that deal with the phenomenon of terrorism.

**Keywords:** Anti-Terror Law, Brazil, national security, terrorism.

---

<sup>1</sup> Teniente Coronel de Estado Mayor Conjunto del Ejército Brasileño. Actualmente es asesor y instructor de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano (AGE) - ferreira.felipe@eb.mil.br

## Introducción

Brasil es un país reconocido por su diversidad cultural, miscegenación de razas, libertad religiosa y política externa pacífica. Estas características identitarias de la nación brasileña hacen del país un objetivo improbable para el terrorismo internacional, especialmente para el terrorismo fundamentalista religioso, en un análisis superficial.

En términos geográficos, Brasil tiene 16.8 mil kilómetros de fronteras terrestres, con 9 fronteras triples, además de 10.9 mil kilómetros de litoral, lo que constituye grandes espacios y vacíos territoriales difíciles de vigilar. La triple frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina, que tiene como punto de intersección la ciudad de Foz do Iguaçu, en el estado de Paraná, constituye un punto de atención por parte de las autoridades brasileñas, ya que, además de la constante ocurrencia de delitos transfronterizos, en esta zona existe una colonia árabe de aproximadamente 20 mil personas, y no se puede descartar la posible presencia de militantes y simpatizantes de organizaciones extremistas islámicas (RIBEIRO, 2012).

En el marco de amenazas a la seguridad, existen 53 facciones criminales activas en el país, con registros de operaciones en las 27 unidades federativas, según el monitoreo de diferentes órganos gubernamentales federales y estatales. De ellas, el Primeiro Comando da Capital (PCC) y el Comando Vermelho (CV), se destacan como las mayores facciones del país, con operaciones transnacionales, principalmente comprando toneladas de drogas de países productores y exportándolas para Europa, África y Asia (ADORNO; MUNIZ, 2022).

En el ámbito externo, el Estado brasileño ha buscado aumentar su inserción en las decisiones de más alto nivel del concierto global, a través de una creciente participación en misiones de paz bajo el auspicio de organismos internacionales, así como por la campaña para la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la cual busca un asiento permanente (FRANCO, 2017). Al aumentar su visibilidad ante otras naciones, se puede deducir una ampliación de posibles amenazas a la Defensa y Seguridad Nacional.

Por lo tanto, a pesar de que las características identitarias nacionales generan una baja percepción de amenazas relacionadas con el terrorismo, estos mismos aspectos, combinados con la conformación territorial, pueden favorecer el establecimiento de células terroristas en territorio brasileño, lo que, sumado a la presencia de diversas organizaciones criminales, ocasiona una dicotomía en cuanto a la probabilidad de acciones terroristas en el país.

A principios de la década de 2000, Brasil fue elegido país anfitrión de dos grandes eventos internacionales, la Copa del Mundo de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2016. En el contexto de la seguridad de estos eventos, la prevención y posible combate contra el terrorismo se convirtió en un elemento

crucial, dada la participación de varios jefes de Estado, delegaciones deportivas y visitantes de todo el mundo.

Específicamente en lo que respecta a los Juegos Olímpicos de 2016, varios países participantes habían sido objetivos recientes del terrorismo internacional, como puede verse en la cronología de atentados en todo el mundo (VISACRO, 2018)<sup>1</sup>:

- El 14 de noviembre de 2015 (aproximadamente nueve meses antes de los Juegos Olímpicos), múltiples atentados en el estadio de Francia y en la discoteca Bataclan de París causaron 129 muertos y 350 heridos.
- El 2 de diciembre de 2015 (ocho meses antes del inicio de los Juegos Olímpicos), 14 personas murieron y otras 17 resultaron heridas en un atentado en el Inland Regional Center de la ciudad de San Bernardino, en Estados Unidos de América (EE.UU.).
- El 22 de marzo de 2016 (cuatro meses antes del inicio de los Juegos Olímpicos), un atentado con bomba en el aeropuerto de Bruselas causó 34 muertos y 200 heridos.
- El 12 de junio de 2016 (55 días antes de la inauguración de los Juegos), un hombre armado mató a 50 personas e hirió a otras 53 en la discoteca Pulse de Orlando (Estados Unidos).
- El 28 de junio de 2016 (38 días antes del inicio de los Juegos), un atentado con bomba en el aeropuerto de Estambul (Turquía) causó 36 muertos y 147 heridos.
- El 1 de julio de 2016 (35 días antes de la inauguración de los Juegos Olímpicos), un atentado en Bangladesh causó 20 muertos y 30 heridos.
- El 14 de julio de 2016 (21 días antes del inicio de los juegos), durante las conmemoraciones nacionales de la Caída de la Bastilla, un camión atropelló a 134 personas en la ciudad francesa de Niza, causando 84 víctimas mortales.
- El 22 de julio de 2016 (13 días antes del inicio de los Juegos), un atentado en un centro comercial de Múnich (Alemania) causó 10 muertos y 16 heridos.
- En la noche del 1 de agosto de 2016 (apenas tres días antes de la ceremonia inaugural en Río de Janeiro), una bomba de fabricación casera explotó sin dejar víctimas en un centro comercial de la ciudad de Brasilia.

Sin duda, esta secuencia de acontecimientos provocó un aumento de la presión internacional para la adopción de medidas antiterroristas eficaces, acelerando dichas acciones a nivel nacional. Por lo tanto, meses antes del inicio de los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro/2016, la entonces presidente de la República emitió la Ley "Antiterrorista" (Ley n.º 13.260, de 16 de marzo de 2016), previa aprobación del Congreso Nacional, con el objetivo de proporcionar el apoyo jurídico necesario

<sup>1</sup> Cronología elaborada por el entonces Mayor Felipe Guimarães Rodrigues, del Comando de Operaciones Especiales del Ejército Brasileño, disponible en VISACRO, 2018.

y adecuado a las normas jurídicas internacionales antiterroristas, regulando esta materia en Brasil, de forma clara y completa, abordando disposiciones investigativas y procesales (BRASIL, 2016).

El artículo 1 del Código Penal brasileño establece que no hay crimen sin ley previa que lo defina, así como no hay pena sin anterior disposición legal (BRASIL, 1940). En efecto, fue a partir de la tipificación del terrorismo en el marco jurídico brasileño, sobre la base de una ley específica, que se estableció su debido proceso legal.

Es así que, desde 2016, los casos relacionados con el terrorismo en Brasil se enjuician basándose en dicha ley, lo que ha provocado cambios en la forma de abordar este fenómeno en el país.

De acuerdo a lo expuesto, el objetivo de este artículo es analizar el marco jurídico brasileño en materia de terrorismo, estando dividido en dos partes. En la primera, el estudio se ha centrado en la Ley Antiterrorista de 2016, analizando sus principales disposiciones legales. En la segunda parte, se enumeran las estructuras existentes en el país para prevenir y combatir el terrorismo, así como los principales casos en los que se ha aplicado la ley desde su promulgación. Al final, la conclusión presenta los beneficios generados por la normalización jurídica y las posibilidades de perfeccionamiento existentes.

Como contribución principal, el análisis realizado sirve como marco de referencia comparativo con legislaciones regionales e internacionales que abordan el fenómeno del terrorismo.

## 1. LA LEY ANTITERRORISTA BRASILEÑA

El repudio al terrorismo es uno de los principios fundamentales que rigen las relaciones internacionales de Brasil, como se establece en el artículo 4 de la Constitución Federal brasileña de 1988. Adicionalmente, la Carta Magna brasileña determina que el terrorismo es un delito imprescriptible y no sujeto a gracia o amnistía (artículo 5º, inciso XLIII; BRASIL, 1988). Sin embargo, como se señaló anteriormente, sólo con la promulgación de la Ley Antiterrorista en 2016 fue posible establecer el proceso legal detallado para esta materia. Por lo tanto, esta parte del trabajo tiene como objetivo analizar los principales aspectos de la legislación en cuestión.

Como punto de partida, es necesario verificar la definición adoptada para terrorismo, según la ley brasileña, de conformidad con su artículo 2 (BRASIL, 2016):

“Artículo 2 - El terrorismo consiste en la práctica por uno o más individuos de los actos previstos en este artículo, por motivos de xenofobia, discriminación o prejuicio de raza, color, etnia y religión (grifo nuestro), cuando se cometen con el objetivo de provocar el terror social o generalizado, exponiendo al peligro a las personas, los bienes, la paz pública o la seguridad pública”.

Analizando la mencionada definición, se observa que no se ha incluido la motivación política como una de las razones del terrorismo. En este sentido, cabe destacar que, si bien no existe un concepto internacionalmente aceptado de terrorismo, hay prácticamente un consenso de que una de las principales motivaciones para su práctica son los fines políticos. En este sentido, destaca la definición académica de este fenómeno propuesta por el profesor holandés Alex P. Schmid, que ejerció como Jefe del Departamento de Naciones Unidas para la Prevención del Terrorismo entre 1999 y 2005, publicada en su libro *Terrorismo Político* (SCHMID, 1988):

“un método de reiterada acción violenta inspirado en la angustia, utilizado por personas, grupos, o Estados, de forma (semi) clandestina, por razones idiosincrásicas, criminales o políticas (grifo nuestro), por medio de los cuales – a diferencia del asesinato – el objetivo inmediato de la violencia no es el objetivo final. Las víctimas humanas de la violencia son elegidas entre la población al azar (blancos de oportunidad) o de forma selectiva (blancos simbólicos o representativos) y se utilizan como generadores del mensaje terrorista. El proceso comunicativo entre el terrorista (u organización terrorista), víctimas (o amenazados) y objetivos principales, basados en la violencia o amenaza de violencia, es utilizado para manipular a esos objetivos principales (audiencia) y convertirlos en blancos del terror, de las exigencias terroristas o de atención, dependiendo de si se busca la intimidación, la coacción o la propaganda”.

De este modo, es posible inferir que la definición adoptada en la legislación brasileña excluyó la motivación política como posible causa de acciones terroristas. En este contexto, una organización criminal que desencadene una serie de actos violentos contra la población de forma coordinada y sistémica, causando terror con el objetivo de disuadir a un gobierno de implementar cualquier acción para combatir el crimen, no será clasificada como terrorismo, de acuerdo con la definición establecida en la ley.

El siguiente aspecto a analizar es la tipificación de los actos terroristas. En este sentido, la legislación brasileña clasifica como posibles acciones terroristas, según el párrafo 1 del artículo 2, las siguientes (BRASIL, 2016):

- “Usar o amenazar con usar, transportar, almacenar, poseer o traer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, contenidos biológicos, químicos, nucleares u otros medios capaces de causar daño o promover la destrucción masiva;
- Sabotear el funcionamiento o apoderarse, con violencia, amenaza grave a una persona o mediante mecanismos cibernéticos, del control total o parcial, aunque sea temporal, de un medio de comunicación o de transporte, de puertos, aeropuertos, estaciones de ferrocarril o de autobuses, hospitales, centros de enfermería, hogares, escuelas, estadios deportivos, instalaciones públicas o lugares donde operan

servicios públicos esenciales, instalaciones de generación o transmisión de energía, instalaciones militares, instalaciones de exploración, refinación y procesamiento de petróleo y gas e instituciones bancarias y su red de servicios; y

- atentar contra la vida o la integridad física de una persona.”

En este punto, a su vez hubo dos vetos importantes en cuanto a la tramitación y aprobación de la ley, a saber: 1) quemar, vandalizar, saquear, destruir o explotar medios de transporte o cualquier bien público o privado; y 2) interferir, sabotear o dañar sistemas informáticos o bases de datos (BRASIL; MENSAGEM DE VETO, 2016). En efecto, al vetar tales clasificaciones, se entiende que la ley terminó limitando la tipificación de actos terroristas al excluir una serie de acciones violentas que suelen llevarse a cabo en casos de terrorismo, muchas veces por parte del crimen organizado.

Cabe señalar que Brasil cuenta con una gran diversidad de movimientos sociales, como el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) y el Movimiento de los Trabajadores Sin Techo (MTST). En varias ocasiones, estos movimientos utilizan acciones violentas, como la invasión y depredación de propiedades públicas o privadas, como el caso registrado en julio de 2020, cuando el MST invadió las haciendas Maria Bonita y Rio Vermelho, ubicadas en los municipios de Sapucaia y Xinguara, en el sur del Estado de Pará, derribando e incendiando casas, amenazando a los residentes locales, obviamente generando terror en la población que allí vivía (AZEVEDO, 2020). Así, se puede inferir que el texto de ley aprobado buscó evitar que casos como este sean catalogados como actos de terrorismo, aunque en la práctica se refieren a este fenómeno.

Sin embargo, el párrafo 2 del artículo 2 deja claro la imposibilidad de calificar como terrorismo las acciones de los movimientos sociales, como vemos a continuación (BRASIL, 2016):

“Párrafo 2 del artículo 2 - Las disposiciones de este artículo no se aplican a la conducta individual o colectiva de personas en manifestaciones políticas, movimientos sociales, sindicales, religiosos, de clase o categoría profesional, dirigidos por fines sociales o reivindicativos, encaminados a la contestación, crítica, protesta o apoyo, con el objetivo de defender los derechos, garantías y libertades constitucionales, sin perjuicio de la tipificación penal contenida en la ley.”

Otro punto de estudio de la ley se refiere al sostenimiento, apoyo y preparación de actos terroristas, estableciéndose los siguientes delitos (BRASIL, 2016):

“Artículo 3 - Promover, constituir, integrar o ayudar, personalmente o por persona interpuesta, a una organización terrorista...;

Artículo 5 - Realizar actos de preparación del terrorismo con el propósito inequívoco de cometer el delito...; y

Artículo 6 - Recibir, facilitar, ofrecer, obtener, almacenar, mantener en depósito, solicitar, invertir, de cualquier forma, directa o indirectamente, recursos, bienes, derechos, valores o servicios de cualquier naturaleza, para la planificación, preparación o ejecución de los delitos previstos en esta Ley...”

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, la ley prevé sanciones para acciones de apoyo al terrorismo, destacando la penalización de los actos preparatorios (artículo 5), incluida la estructuración financiera para tal fin (artículo 6). De esa manera, a partir del trabajo de investigación y recolección de pruebas, se permitió la detención previa a una acción terrorista, contribuyendo decisivamente a la prevención del terrorismo.

La ley también prevé la penalización de acciones relacionadas con el apoyo extranjero a actos terroristas, según lo establecido en el artículo 5, párrafo 1, incisos I y II, que se describen a continuación (BRASIL, 2016):

“I - reclutar, organizar, transportar o equipar a personas que viajen a un país distinto del de su residencia o nacionalidad; o

II - proporcionar o recibir entrenamiento en país distinto al de su residencia o nacionalidad.”

En cuanto a las penas, estas siempre empiezan con el régimen penitenciario cerrado, que oscila entre 5 y 30 años de prisión. Así, según Araújo, las sanciones establecidas por la ley son equivalentes a las de crímenes atroces, lo que significa una mayor disuasión contra la ejecución de actos de terrorismo en el país (ARAÚJO, 2019).

Conforme a lo expuesto, se puede inferir parcialmente que la legislación brasileña ha dejado algunos hiatos en la regulación jurídica del terrorismo. Si bien permite la investigación previa y la criminalización de los actos preparatorios, contribuyendo a la prevención, terminó limitando su aplicación al definir que la motivación del terrorismo se resume a la xenofobia, discriminación o prejuicio por motivos de raza, color, etnia y religión.

## 2. ORGANISMOS RESPONSABLES Y APLICACIÓN DE LA LEY ANTITERRORISTA

En Brasil, cada unidad de la Federación tiene su propia fuerza de seguridad pública, compuesta por policías provinciales (civiles y militares), además de la Defensa Civil, responsable de prevenir y gestionar catástrofes. A nivel de la administración federal, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública cuenta con el Departamento de Policía Federal (DPF), la Policía Rodoviaria Federal (PRF) y una Fuerza Nacional de Seguridad Pública (FN), formada por personal de la policía militar provincial. La Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), órgano central del Sistema Brasileño de Inteligencia, está subordinada al Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República (GSI/PR). Finalmente, las tres Fuerzas

Militares (Armada, Ejército y Fuerza Aérea) se unen bajo la égida del Ministerio de Defensa (VISACRO, 2018).

Dentro de esta estructura, la ley antiterrorista estableció que la Policía Federal, que entre otras funciones ejerce la de policía judicial de la Unión, es el órgano responsable de la investigación criminal de los casos de terrorismo, y la Justicia Federal es la encargada de procesarlos y juzgarlos. En cuanto a la represión, las fuerzas de seguridad estatales y federales, así como las Fuerzas Armadas, bajo la Garantía de la Ley y el Orden (GLO), pueden ser empleadas, dependiendo del grado de acción terrorista y del contexto en el que se produzca.

El Ejército brasileño, participante en el proceso de prevención y combate al terrorismo, permanece permanentemente capacitado para actuar en este tipo de situaciones, desarrollando y perfeccionando constantemente su doctrina, organización, entrenamiento, material, educación, personal e infraestructura, según la sigla DOAMEPI<sup>2</sup>, caracterizando el logro y mantenimiento de esta capacidad militar. En este ámbito se destacan estructuras como el Centro de Inteligencia del Ejército, el Comando de Ciberdefensa y el Comando de Operaciones Especiales.

El Centro de Inteligencia del Ejército (CIE), organismo central del Sistema de Inteligencia del Ejército (SIE)<sup>3</sup>, lleva a cabo acciones antiterroristas dentro del ámbito de la contrainteligencia (JÚNIOR, 2019). De esta manera, el CIE coopera con un conjunto de medidas para detectar, identificar, evaluar, explorar y neutralizar las acciones de actores dirigidas a la realización de actos terroristas, o incluso su amenaza (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2019).

La Estrategia Nacional de Defensa establece que el Ejército Brasileño es responsable del Sector Estratégico Cibernético<sup>4</sup> (BRASIL, 2020). En este sentido, a partir de 2015, fueron creados el Comando de Ciberdefensa (ComDCiber) y la Escuela Nacional de Ciberdefensa (ENaDCiber), como parte de la Estructura del Comando del Ejército (DEFESA, 2014). Estas estructuras participan en la gobernanza de la ciberseguridad en Brasil, desarrollando todo el espectro de acciones cibernéticas que tienen como objetivo proteger y defender los activos de información, incluida la protección contra el ciberterrorismo.

En el caso de que el Ministerio de Defensa, particularmente el Ejército brasileño, sea llamado a realizar operaciones contra organizaciones terroristas, como parte de las acciones contraterror<sup>5</sup>, se utilizarán tropas del Comando de Operaciones Especiales (FRANCO, 2017). Este Comando cuenta con un Batallón de Fuerzas Especiales, que incluye un Destacamento Contraterrorista (DCT), así como un Batallón de Comandos, un Batallón de Operaciones Psicológicas y una Compañía de Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear, constituyendo el núcleo de unidades capacitadas a combatir amenazas terroristas.

En el ámbito financiero, Brasil forma parte del Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo (GAFI)<sup>6</sup>, teniendo el Consejo de Control de Actividades Financieras (COAF), la Unidad de Inteligencia Financiera del país, como principal órgano de acción en este sector (NUNES, 2017). Precisamente en cumplimiento de las recomendaciones del GAFI, el país adoptó la Estrategia Nacional de Combate contra la Corrupción y el Lavado de Dinero, así como aprobó leyes al respecto, como la Ley 13.810 que tiene el objetivo de rastrear y bloquear bienes y activos pertenecientes a personas y organizaciones vinculadas al terrorismo (BRASIL, 2019).

El GAFI publicó, en diciembre de 2023, el Informe de Evaluación Mutua de Brasil en el Combate contra el Lavado de Dinero y la Financiación del Terrorismo. El país fue reconocido positivamente por los avances en su sistema de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, destacando las mejoras en la cooperación internacional, la evaluación de riesgos y la coordinación de políticas desde la última evaluación realizada en el país en 2010. Sin embargo, se destacaron las limitaciones existentes en la ley antiterrorista brasileña, que dificultan la penalización de la financiación del terrorismo, especialmente al restringir su definición y categorización (GAFI, 2023).

En cuanto al seguimiento de posibles amenazas terroristas, los 39 organismos federales que componen el Sistema Brasileño de Inteligencia tienen una responsabilidad compartida, incluyendo la Policía Federal, las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Consejo de Control de Actividades Financieras. Esta responsabilidad abarca la producción de conocimiento en diversos aspectos, tales como: inteligencia financiera, relaciones internacionales, defensa, seguridad pública, control aeroportuario y migratorio, entre otros (ARAÚJO, 2019).

<sup>2</sup> La sigla DOAMEPI engloba un conjunto de siete factores determinantes, interrelacionados e inseparables [Doctrina, Organización (y/o procesos), Capacitación, Material, Educación, Personal e Infraestructura], que constituyen la capacidad que se requiere de una fuerza u organización militar, para que pueda obtener un efecto estratégico, operativo o táctico (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2013).

<sup>3</sup> El SIE está integrado por agencias y órganos de inteligencia, siendo responsable por gestionar todas las Operaciones de Inteligencia en el ámbito del Ejército Brasileño, produciendo el conocimiento necesario para que la institución permanezca preparada y en condiciones de ser empleada contra cualquier amenaza a la soberanía o la seguridad integral del país, trabajando en operaciones de Amplio Espectro, en cumplimiento a lo previsto en la Constitución Federal y en la Estrategia Nacional de Defensa. Su estructura está desplegada desde tiempos de paz, generando una base de datos de fundamental importancia para la planificación, contribuyendo al mantenimiento de la conciencia situacional y a la obtención de superioridad de la información (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2015).

<sup>4</sup> La Estrategia Nacional de Defensa de Brasil ha establecido tres sectores tecnológicos esenciales para la defensa nacional: nuclear, cibernético y espacial. Estos sectores estratégicos son altamente complejos, exigiendo un liderazgo centralizado y una estrecha coordinación e integración de diferentes actores y áreas de conocimiento. Por lo tanto, al Ejército se le atribuyó la responsabilidad del Sector Cibernético, a la Armada la del Sector Nuclear y a la Fuerza Aérea la del Sector Espacial (BRASIL, 2020).

<sup>5</sup> El contraterrorismo implica medidas represivas que tienen como objetivo prevenir, disuadir, anticipar y responder a ataques terroristas. Esta basado en acciones directas para combatir a las organizaciones terroristas presentes. Por las características de esta actividad básica, su realización requiere de la preparación de elementos, tanto de las Fuerzas Armadas como de las Fuerzas de Seguridad Pública, altamente especializados en tácticas y técnicas para su actuación, siguiendo un enfoque específico (PINHEIRO, 2011).

<sup>6</sup> El GAFI fue creado en 1989, durante la cumbre del G-7 en París, con el objetivo de promover políticas tanto nacionales como internacionales para combatir el lavado de dinero, emitiendo recomendaciones estandarizadas para combatir el crimen y el terrorismo en el sector financiero. La agenda del GAFI dio más énfasis a la financiación del terrorismo a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (NUNES, 2017).

Fue precisamente esta estructura de inteligencia, con el respaldo legal de la ley antiterrorista, la que permitió evitar un posible incidente meses antes del inicio de los Juegos Olímpicos de 2016. En aquella ocasión, la División Antiterrorista de la Policía Federal puso en marcha la Operación Hashtag, con el objetivo de dismantelar una red de individuos que se autodenominaban “Defensores de la Sharia”. Los miembros del grupo, además de hacer apología a la organización yihadista Estado Islámico, habían demostrado claramente en las redes sociales su intención de cometer un atentado durante los Juegos Olímpicos. En total, 16 personas fueron detenidas por la Policía Federal en distintos puntos del país (VISACRO, 2018).

Por lo tanto, la Operación Hashtag fue la primera investigación abierta con base en la Ley Antiterrorista y la que terminó con el mayor número de personas condenadas, basada principalmente en sus artículos 3 y 5, relacionados con la promoción de una organización terrorista y la preparación de actos. Once personas fueron declaradas culpables de promover al Estado Islámico y recibieron penas que van de los 5 a los 15 años de prisión (GLOBO, 2023).

Más recientemente, en 2023, la Policía Federal lanzó una nueva acción, derivada del posible reclutamiento de brasileños para cometer actos extremistas, denominada Operación Trapiche. Mientras tanto, con el objetivo de interrumpir actos preparatorios de terrorismo, se ejecutaron dos órdenes de detención temporal y once órdenes de búsqueda e incautación en varias partes del país (POLÍCIA FEDERAL, 2023).

En este caso, la investigación se basó en la hipótesis de que una red terrorista de apoyo y soporte al Hezbolá pretendía establecerse en Brasil, con el posible reclutamiento de brasileños para actos extremistas.

Los casos antes mencionados fueron los únicos cubiertos directamente por la ley antiterrorista desde su promulgación. Sin embargo, es posible describir escenarios recientes en Brasil que hacen referencia al terrorismo, pero que, por las disposiciones legales existentes y descritas en este trabajo, no fueron enmarcadas de esa manera. Por ejemplo, el 23 de octubre de 2023, en la ciudad de Río de Janeiro, delincuentes desataron una ola de violencia tras la muerte de un líder de la milicia en un enfrentamiento con la Policía. En este episodio, siete barrios de la ciudad, donde viven alrededor de un millón de personas, fueron sistemáticamente afectados por innumerables delitos, como robos y vandalismo, entre los que destaca el incendio de 35 autobuses, 4 camiones, 1 vagón de tren y 1 estación de transporte público, además del bloqueo de varias vías, generando pánico en la población, quienes vivieron un clima de terror (GLOBO, 2023).

Otro ejemplo fue registrado en la ciudad de Natal, capital del estado de Rio Grande del Norte. Una organización criminal regional denominada “Sindicato del Crimen” desató una ola de ataques sistemáticos en 48 ciudades, entre el 14 y 21 de marzo de 2023,

motivados por el traslado de líderes del grupo criminal a cárceles fuera del Estado. Se registraron alrededor de 300 ataques, con quema indiscriminada de vehículos, disparos contra edificios públicos y enfrentamientos con las fuerzas de seguridad, teniendo como principales objetivos bases policiales, foros de justicia, sedes del gobierno, garajes públicos, transportes colectivos, bancos, gasolineras y tiendas, provocando pánico entre la población (JACOMÉ, 2023).

Acciones como las descritas, provocadas por el crimen organizado, están tipificadas como delitos previstos en el Código Penal brasileño. Sin embargo, el nivel de violencia utilizado amenaza al Estado y sus instituciones, generando interrogantes obvios sobre la posible clasificación como terrorismo, aunque doméstico.

## CONCLUSIÓN

El terrorismo, fenómeno que asola la sociedad contemporánea y amenaza indiscriminadamente a la población, requiere la acción del Estado en su totalidad, para establecer normas jurídicas y la coordinación de los órganos de justicia, seguridad y defensa para su enfrentamiento.

En efecto, la creación de la ley Antiterrorista en Brasil fue un avance para el ordenamiento jurídico nacional. Con su promulgación se cumplieron las disposiciones de la Constitución Federal brasileña de 1988, que ya establecía el terrorismo como un delito atroz y no sujeto a fianza, pero no lo regulaba. Desde entonces, el terrorismo se ha convertido en un delito normalizado y tipificado en Brasil.

Como avance importante, la legislación estableció la penalización de los actos preparatorios de una acción terrorista, así como la promoción del terrorismo. De esta manera, se logró prevenir acciones en territorio brasileño, como el posible ataque durante los Juegos Olímpicos de 2016 por parte de partidarios del Estado Islámico, y más recientemente en 2023, en un acto relacionado con la movilización de brasileños por acciones extremistas patrocinadas por Hezbolá.

Por lo tanto, el marco legal establecido, junto con la coordinación de los diversos órganos que componen el Sistema Brasileño de Inteligencia, culminando en el trabajo de la Policía Federal, ha permitido anticipar amenazas terroristas, identificadas en discursos radicales, combinaciones para actos, contactos con organizaciones terroristas internacionales, movimientos financieros, entre otros. De esa manera, se puede deducir que este trabajo sistematizado ha logrado buenos resultados, impidiendo actos de terrorismo en el país, especialmente el terrorismo de motivación étnica y religiosa, penalizando a los responsables y contribuyendo decisivamente a la prevención.

A pesar de los avances antes mencionados, la legislación antiterrorista brasileña también presenta

brechas. Como nos advierte Freitas, el legislador excluyó del tipo penal la motivación política, factor que históricamente tiene una conexión intrínseca con la definición de terrorismo (FREITAS, 2017; apud ARAÚJO, 2019).

La decisión de no permitir, bajo ningún concepto, el encuadre de movimientos sociales en actos relacionados con el terrorismo, terminó también por impedir prácticamente la clasificación de determinadas acciones del crimen organizado en este ámbito. Actos llevados a cabo por organizaciones criminales, como los perpetrados en las ciudades de Río de Janeiro y Natal en 2023, que en la práctica hacen referencia al terrorismo, no están legalmente incluidos en la ley antiterrorista brasileña, imposibilitando al Estado responder adecuadamente a esta amenaza.

Finalmente, se puede concluir que el marco legal establecido ha venido a apoyar y orientar la actuación del Estado brasileño en la investigación, prevención, represión y condena de casos relacionados con el terrorismo, contribuyendo a su disuasión. Sin embargo, las limitaciones aún existentes en la ley, que impiden la calificación de típicas acciones terroristas, especialmente las realizadas por el crimen organizado, requieren a todos los poderes del Estado regulaciones adecuadas y políticas permanentes sin influencias de pensamiento partidista, con el objetivo de garantizar la seguridad nacional.

## Referencias

- Adorno, L. y Muniz, T. (2022). As 53 facções criminosas brasileiras. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018-2021. *Especial Eleições 2022* (12-24). Fórum Brasileiro de Segurança Pública. <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/anuario-2022-ed-especial.pdf>
- Antunes, C., Freitas, G., Nascimento, S., Boquimpani, J., Gurjel, A.; Ribeiro, D. (2020). Inter Criminis aplicado ao Terrorismo no Brasil. *Trabalho de instituição de Ensino Superior (IES) selecionado para XV Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional*. Academia da Força Aérea (AFA), Pirassununga-SP. [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cadn/XV\\_cadn/intera\\_criminisa\\_aplicadoa\\_aoa\\_terrorismoa\\_noa\\_brasil.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/XV_cadn/intera_criminisa_aplicadoa_aoa_terrorismoa_noa_brasil.pdf)
- Araújo, T. (2019). Estrutura brasileira de contraterrorismo e sua eficácia na prevenção e na neutralização de ameaças extremistas. *Revista Brasileira de Inteligência*, n. 14, p. 47-65, 1 dic. 2019. Brasília-DF. <https://rbi.ena.gov.br/index.php/RBI/article/view/159>
- Azevedo, R. (2020). O MST e o Terrorismo Oficializado. *Blog do Jornalista Reinaldo Azevedo*, Revista Veja. <https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/o-mst-e-o-terrorismo-oficializado>
- Brasil, Código Penal (1940). *Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940* - Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31/12/1940; com as alterações da Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984; da Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998; e da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019; que alteram dispositivos do Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)
- Brasil, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil, Lei “ANTITERROR” (2016). *Lei nº 13.260*, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989; e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 16/03/2016 [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm)
- Brasil, Mensagem de Veto (2016). *Mensagem nº 85, de 16 de março de 2016*. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm)
- Brasil, Lei 13.810 (2019). *Lei nº 13.810*, de 08 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 08/03/2019. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113810.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113810.htm)
- Brasil, PND/END (2020). *Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END)*. Cap 3 - Fundamentos; Número 3.6.5 - Setores Estratégicos; Página 59. Brasília - Distrito Federal, 2020. [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf)
- Brasil, LBDN (2020). *Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN)*. Brasília - Distrito Federal, 2020. [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf)
- DEFESA (2014). *Portaria Normativa nº 2777, de 27 de outubro de 2014, do Ministério da Defesa (MD), Potencialização da Defesa Cibernética Nacional*. Dispõe sobre a diretriz de implantação de medidas visando à potencialização da Defesa Cibernética Nacional e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União (D.O.U.) de 28 de outubro de 2014. Brasília – Distrito Federal. <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/228717-potencializauuo-da-defesa-cibernutica-nacional-dispue-sobre-a-diretriz-de-implantauuo-de-medidas-visando-u-potencializauuo-da-defesa-cibernutica-nacional-e-du-outras-providencia.html>
- Exército brasileiro. (2013). *Estado-Maior do Exército. Catálogo de Capacidades do Exército* (2015-2035).

- Brasília - Distrito Federal, 2013. <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/433>
- Exército brasileiro. (2015). Estado-Maior do Exército. EB20-MF-10.107: *Manual de Fundamentos - Inteligência Militar Terrestre*. 2ª edição, Brasília – Distrito federal, 2015. <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/95/1/EB20-MF-10.107.pdf>
- Exército brasileiro. (2019). Comando de Operações Terrestres. EB70-MC-10.220: *Manual de Campanha - Contraineligência*. 1ª edição, Brasília - Distrito Federal, 2019.
- Franco, A. (2017). O Exército Brasileiro como ferramenta no combate ao terrorismo internacional no Brasil. *A Defesa Nacional*, volume 104, numero 832, 1º de março de 2017, páginas 61-74. <http://ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/1290>
- GAFI (2023). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris. FATF/OECD - GAFILAT, 2023. <https://www.bsmsupervisao.com.br/assets/file/Brasil-RELATORIO-DE-AVALIACAO-MUTUA-2023.pdf>
- Hurel, L. (2021). Cibersegurança no Brasil: uma análise da estratégia nacional. Instituto Igarapé. Artigo Estratégico número 54, abril de 2021. [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AE-54\\_Seguranca-cibernetica-no-Brasil.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AE-54_Seguranca-cibernetica-no-Brasil.pdf)
- Jacomé, I. (2023). Ataques no Rio Grande do Norte chegam a 300 em oito dias, diz governo. G1, RN. 22 de março de 2023. <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2023/03/22/ataques-no-rio-grande-do-norte-chegam-a-300-em-oito-dias-diz-governo.ghtml>
- Júnior, J. (2019). O papel do Sistema Brasileiro de Inteligência no combate ao novo terrorismo global. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2019. <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/5797/1/MO%206133%20-%20SANTOS%20JÚNIOR.pdf>
- Nunes, P. (2017). Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional. *Revista de la Facultad de Derecho*, ISSN 0797-831, N°. 42, 2017, 43-69. Montevideo, Uruguai. [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2301-06652017000100027](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2301-06652017000100027)
- O GLOBO (2023). Grupo preso nas Olimpíadas do Rio por planejar atentado contra judeus foi o primeiro a ser condenado por terrorismo no Brasil. *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro-RJ, 08 de novembro de 2023. <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/11/08/grupo-terrorista-ligado-ao-hezbollah-que-planejava-atentado-contra-judeus-no-brasil-ja-arquitetou-ataque-as-olimpiadas-no-rio.ghtml>
- O GLOBO (2023). Onda de ataques no Rio atinge ao menos sete bairros e afeta mais de um milhão de cariocas. *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro-RJ, 24 de outubro de 2023. <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/10/24/onda-de-ataques-no-rio-atinge-ao-menos-7-bairros-e-afeta-mais-de-1-milhao-de-cariocas.ghtml>
- Pinheiro, Á. (2011). O terrorismo, o contraterrorismo e as infraestruturas críticas nacionais. Coleção Meira Mattos – Revista das Ciências Militares. Rio de Janeiro, 2011. <https://silo.tips/download/1-o-cenario-internacional>
- Polícia Federal. (2023). Polícia Federal deflagra operação para prevenir atos terroristas no país. Polícia Federal. Coordenação-Geral de Comunicação Social. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília-DF, 08 de novembro de 2023. <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2023/11/policia-federal-deflagra-operacao-para-prevenir-atos-terroristas-no-pais>
- REDAÇÃO, A Referência (2023). Associados ao Hezbollah são presos no Brasil sob suspeita de planejar ataques contra judeus. *A Referência*. Portal de notícias referenciado em organismos intergovernamentais. <https://areferencia.com/americas/associados-ao-hezbollah-sao-presos-no-brasil-sob-suspeita-de-planejar-ataques-contra-judeus/>
- Ribeiro, R. (2012). El terrorismo desde el aspecto jurídico y político - Análisis de casos particulares de cada estado: el caso de Brasil. *Boletín Informativo de la Cátedra Brasil*, número 10. Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD), Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina (UNLP). [https://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/34/catedra\\_brasil/art\\_ribeiro.pdf](https://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/34/catedra_brasil/art_ribeiro.pdf)
- Schmid, A., Jongman, A., Stohl, M., Brand, J., Fleming, P. y Thijsse, R. (1988). *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*. In: SCHMID, A P (2023). Defining Terrorism. International Centre for Counter-Terrorism (ICCT), p 25. [https://www.icct.nl/sites/default/files/2023-03/Schmidt%20-%20Defining%20Terrorism\\_1.pdf](https://www.icct.nl/sites/default/files/2023-03/Schmidt%20-%20Defining%20Terrorism_1.pdf)
- Senado Federal. (2016). Aprovada em 2016, Lei antiterrorismo permitiu prisão de suspeitos. *Agência Senado*. Senado Notícias. Brasília-DF, 2016. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/07/21/aprovada-em-2016-lei-antiterrorismo-permitiu-prisao-de-suspeitos>
- Visacro, A. (2018). Comando Conjunto de Prevenção e Combate ao Terrorismo na Segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. *Military Review. Revista Profissional do Exército dos EUA, Edição Brasileira*, 1º trimestre de 2018. Army University Press. <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Arquivos/Primeiro-Trimestre-2018/Brasil-Comando-Conjunto-de-Prevencao-e-Combate-ao-Terrorismo/>