

TRATADO DE BRASILIA: UN PUNTO DE INFLEXIÓN PARA AMERIPOL

Rafael Pinto Marqués de Souza

Delegado de la Policía Federal de Brasil

Colaborador del Centro Universitario de la Guardia Civil (CUGC)

Miembro de la Sociedad Española de Investigación en Seguridad Global (SEISG)

Doctorando en Estado de Derecho y Gobernanza Global (USAL/España)

1. INTRODUCCIÓN. 2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE AMERIPOL. 3. HISTÓRICO DEL PROCESO DE OBTENCIÓN DE PERSONALIDAD JURIDICA. 4. EL TRATADO DE BRASILIA Y CONCLUSIONES. 5. REFERENCIAS.

SUMARIO

El presente artículo busca analizar la Comunidad de Policías de Américas (AMERIPOL) como una de las iniciativas de mayor éxito y a la vez más prometedora en el ámbito de la cooperación policial en el continente, así como hacer un recogido histórico sobre el proceso de obtención de su personalidad jurídica internacional por medio de la firma del “Tratado de Brasilia”. Considerando que el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional en las Américas repercute directamente en la seguridad internacional, especialmente la del continente europeo, también se destaca el apoyo técnico y financiero brindado por la Unión Europea a ese proceso, que tiene en EUROPOL un referente para AMERIPOL.

PALABRAS CLAVE

AMERIPOL, cooperación policial, seguridad internacional, delincuencia organizada transnacional, Tratado de Brasilia, Unión Europea.

ABSTRACT

This article seeks to analyze the Police Community of the Americas (AMERIPOL) as one of the most successful initiatives and at the same time the most promising initiative in the field of police cooperation on the continent, as well as to make a historical timeline of the process of obtaining its international legal personality by through the signing of the “Treaty of Brasilia”. The phenomenon of transnational organized crime in the Americas has a direct impact on international security, especially that of the European continent. Then the technical and financial support provided by the European Union to this process is highlighted, which has EUROPOL as a reference for AMERIPOL.

KEY WORDS

AMERIPOL, police cooperation, international security, transnational organized crime, Treaty of Brasilia, European Union.

1. INTRODUCCIÓN

La Comunidad de Policías de América (AMERIPOL) fue creada durante la “III Reunión de Directores, Comandantes y Jefes de Policía de América Latina y el Caribe”, realizada en 2007, en Bogotá, como un mecanismo de cooperación hemisférica, integrado y coordinado, con el propósito de promover la cooperación policial internacional en materia técnica e investigativa, la capacitación y adiestramiento de policías, así como el intercambio de información con fines de inteligencia. Además, tiene como objetivo coordinar y promover acciones de investigación criminal y asistencia judicial entre policías y/o instituciones afines en América (AMERIPOL, 2024).

Concebida por dos destacados profesionales de la seguridad pública en sus países, AMERIPOL ha nacido de la ilusión del general de la Policía Nacional de Colombia Óscar Naranjo¹ y del comisario principal Luiz Fernando Corrêa, de la Policía Federal de Brasil, habiendo ambos se desempeñado como directores-generales de sus respectivas instituciones policiales.

La sede de AMERIPOL se estableció en 2008, también en Bogotá, cuando se realizó su primera cumbre. Hasta el final de 2023, estaba compuesta por 36 fuerzas policiales de 29 países del continente, además de 32 organismos observadores establecidos en todo el mundo (incluyendo INTERPOL, EUROPOL, OEA, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude - OLAF).

Por su importancia y potencialidad para ejercer el liderazgo continental, la entidad llevó muchos años discutiendo cómo obtener personalidad jurídica internacional. A pesar

¹ Óscar Naranjo también ha sido vicepresidente de Colombia (2017-2018) en el mandato del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018).

de siempre haber tenido una existencia de hecho, incluso basada en la costumbre y el reconocimiento internacional, AMERIPOL inicialmente se constituyó con un fallo de consentimiento, ya que los comandantes y jefes de policía que suscribieron su estatuto no actuaban como plenipotenciarios, es decir, no tenían poderes estatales para ese fin, una vez que no hubo delegación por parte de los Jefes de Estado por medio de cartas de “plenos poderes”. Así, AMERIPOL vivía una paradoja, pues por mucho tiempo ha sido una comunidad conformada por agencias y cuerpos policiales, y no por los estados soberanos que las mantenían.

2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE AMERIPOL

Desde su creación, AMERIPOL funciona con una estructura de Presidencia y de Secretaría Ejecutiva, siendo que esta última alberga oficiales de enlace de diversas agencias y cuerpos policiales que integran la Comunidad y también representantes de las entidades observadoras. En el ámbito nacional, las agencias y cuerpos policiales integrantes de AMERIPOL poseen Unidades Nacionales de AMERIPOL (UNAs), a través de las cuales se realizan consultas administrativas intercambio de información, incluida la información operativa, así como entrenamiento y capacitación de personal. Es una estructura similar a las Oficinas Centrales Nacionales (OCNs) en el ámbito de Interpol.

En cuanto la Presidencia es la máxima instancia de representación de AMERIPOL, la Secretaría Ejecutiva se ocupa de intermediar las solicitudes de información que recibe de cada UNA y las envía a las agencias y cuerpos policiales receptores. Así, la Secretaria Ejecutiva es el brazo operativo de la Comunidad y responsable por coordinar las acciones simultaneas deflagradas en ámbito regional e

internacional. Sin embargo, AMERIPOL todavía no tiene la capacidad de realizar filtros de pertinencia, trabajos de inteligencia, establecer metas regionales ni fomentar mecanismos de optimización y control.

Aunque ausente la estructura administrativa y legal necesarias, ante la ausencia de personalidad jurídica internacional por casi toda su existencia, AMERIPOL tiene actualmente relativa autonomía política, habiendo llevado a cabo, de manera independiente, diversas actividades operativas, además de la negociación y firma de acuerdos de cooperación.

La ausencia de institucionalización y de la consecuente personalidad jurídica internacional generó efectos incapacitantes para el pleno funcionamiento de AMERIPOL. La Comunidad ha actuado durante sus primeros años de existencia casi que “informalmente” y no recibía contribuciones presupuestarias regulares de las agencias y cuerpos policiales miembros para su funcionamiento y operatividad. También por eso, existía una relativa inseguridad jurídica respecto a los instrumentos formalizados por dicha Comunidad, así como, vez o otra, alguna resistencia de otros organismos internacionales en firmar acuerdos de cooperación con AMERIPOL.

Actualmente, los operativos coordinados por AMERIPOL se caracterizan por la sincronización de la actuación de las agencias y cuerpos policiales participantes, por medio de acciones de represión a fenómenos criminales predefinidos, inexistiendo un trabajo más detallado en relación al desmantelamiento estructural de organizaciones criminales o mismo en actuación de forma preventiva. La mayoría de las solicitudes de información recibidas no pueden ser tratadas y quedan muchas veces sin utilidad práctica para la Comunidad en su conjunto, ya que no resultan en la generación de análisis regional para planificación de acciones futuras más estructuradas.

Sin embargo, las acciones de AMERIPOL, mismo con las limitaciones descritas en este artículo, tienen indiscutible importancia en el contexto del fomento a la cooperación policial internacional, especialmente con Europa. En 2018, fue dictada en España una sentencia penal por la que se condenó a una importante banda de narcotraficantes, a partir de un operativo policial en que AMERIPOL ha tenido un papel muy activo y destacado, según subrayado por la Sección X de la Audiencia Provincial de Alicante (Reyes, 2018). Por primera vez, AMERIPOL ha sido mencionada como interviniente decisiva en un mandamiento judicial.

El Estatuto de AMERIPOL de 2007, que por mucho tiempo ha sido el único instrumento jurídico de dicha iniciativa de cooperación, es demasiado genérico y no incluye normativos necesarios para su mejor funcionamiento administrativo y optimización de sus limitados recursos humanos y materiales. Tampoco hubo regulación posterior para resolver algunas lagunas, tales como el establecimiento de pautas de coordinación y control de la información producida por AMERIPOL, el establecimiento de políticas de protección de datos, el diseño sistemático que vincule acciones de las agencias y cuerpos policiales en términos de reciprocidad, el establecimiento de prioridades regionales para la producción de información de apoyo a los operativos e investigaciones.

Hay una significativa diferencia de perfiles y desempeño de las agencias y cuerpos policiales que integran AMERIPOL, lo que no se diagnosticó ni se dimensionó en la práctica, una vez que la Comunidad no tenía condiciones de reducir las asimetrías para permitir un mejor intercambio de información y una actuación más efectiva.

3. EL PROCESO DE OBTENCIÓN DE PERSONALIDAD JURIDICA INTERNACIONAL

AMERIPOL siempre ha realizado acciones operativas conjuntas y simultaneas en las que participan distintas agencias y cuerpos policiales que la integran, con resultados expresivos y significativos, por lo que ha atraído la atención, desde antes de su institucionalización, de diversas agencias policiales y entidades de otros continentes que terminaron incorporándose a la Comunidad como “miembros observadores”. Sin embargo, desde un punto de vista exclusivamente jurídico-formal, la existencia de AMERIPOL se debilitaba y eso siempre ha limitado a la Comunidad desde un punto de vista no solo jurídico, pero también operativo, administrativo, presupuestario y, obviamente, representativo.

En 2013 se concibió un primer borrador del “Nuevo Estatuto de AMERIPOL”, con el objetivo de subsanar la falta de personalidad jurídica mediante la posible transformación de AMERIPOL en un comité de la OEA. Esa propuesta, por varias razones, sobre todo por falta de recursos de dicha Organización para abrazar la Comunidad, no avanzó.

Así, AMERIPOL siguió al paso de los años careciendo de más efectividad, aunque ya había superado en resultados y entregas las demás iniciativas de cooperación policial internacional en el continente. En 2017 ese panorama empieza a cambiar con el reconocimiento por parte de la Unión Europea del potencial de la Comunidad y del importante trabajo que esta realizaba, especialmente por medio de operativos coordinados entre las agencias y cuerpos de policía de los diversos países de la región.

Luego, en los años siguientes, AMERIPOL fue brindada con cooperación técnica y apoyo financiero formalizado a través del “Programa de Asistencia contra la

Delincuencia Organizada Transnacional” (EL PAcCTO), ejecutado durante 5 años por FIIAPP (Cooperación Española), con una inversión de € 3.000.000 millones de euros. Luego, queda evidente que la prevención y represión de la delincuencia en Europa requieren necesariamente la contención del fenómeno delictivo en el continente americano (El PACCTO, 2017; FIIAPP, 2022).

Si 2017 marca el inicio del apoyo de la UE a AMERIPOL, en 2018 hubo muchos avances a partir de la elección de la Gendarmería Argentina, en febrero de dicho año, para ocupar la Presidencia de la Comunidad. Ya en julio, durante la XI Cumbre realizada en Buenos Aires, la Policía Federal de Brasil ha sido elegida para ocupar la Secretaría Ejecutiva.

En esa Cumbre, que ha sido un verdadero punto de inflexión para los esfuerzos de cooperación policial en la región, también se tomó la decisión política de que AMERIPOL iba a ser la entidad encargada de representar la voluntad de los países de la región como un organismo internacional a ser creado por medio de un futuro tratado refundador de la Comunidad. Brasil y Argentina estaban representados en el evento por sus Ministros de Estado encargados de asuntos de seguridad, que en aquel entonces gozaban de gran prestigio en sus países y en los gobiernos que representaban, la Sra. Patricia Bullrich, Ministra de Seguridad de la República Argentina, y el Sr. Raúl Jungmann, Ministro de Seguridad Pública de la República Federativa de Brasil.

En aquel momento, era fundamental que Argentina y Brasil apoyasen el proceso de institucionalización de AMERIPOL. Cabe señalar que el hecho de que la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva de la Comunidad estuviesen en manos de esos dos países, los mayores del continente en territorio, población y economía, ha revelado el reconocimiento del liderazgo de ambos en la conducción de este difícil proceso, así como

la importancia de AMERIPOL para el avance y el futuro de la cooperación policial en la región.

Alineados, ambos países propusieron asumir el liderazgo, ante a los otros gobiernos representados en dicha cumbre y a los representantes de las agencias y cuerpos policiales observadores, en el sentido de impulsar la firma de un futuro tratado de internacional de ratificación del estatuto de AMERIPOL. A su vez, ese instrumento debería ser firmado por plenipotenciarios u otros actores jurídicamente capaces de comprometer los Estados, confiriendo los poderes y garantías necesarios para la independencia de AMERIPOL, así como la provisión de recursos materiales y humanos.

También durante la XI Cumbre se firmó el “Convenio de Cooperación Reforzada contra la Delincuencia Organizada”, o simplemente “Convenio de Buenos Aires”², a nivel ministerial, el primer instrumento que involucró a los gobiernos, creando un marco jurídico para el intercambio de información entre las instituciones signatarias a través del “Sistema de Información Policial para AMERIPOL - 2” (SIPA2). El primer sistema SIPA fue inicialmente desarrollado como un sistema de informes y notificaciones relacionadas apenas con el narcotráfico, de utilización no vinculante. Ya el “Convenio de Buenos Aires” estableció la puesta en marcha de la evolución de la primera versión del sistema SIPA para el “SIPA2”, con más funcionalidades y para abarcar también otros fenómenos de la delincuencia organizada transnacional, tales como el cibercrimen, el tráfico de armas y la trata de personas, además de la interoperabilidad con otras bases de datos³.

² El “Convenio de Buenos Aires” ha sido inicialmente firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Panamá.

³ El SIPA tiene similitudes con el sistema SIENA (*Secure Information Exchange Network Application*) manejado por EUROPOL.

El Convenio de Buenos Aires también ha previsto el intercambio controlado y reglamentado de información, así como la posibilidad de creación de equipos conjuntos de investigación en el ámbito de AMERIPOL, estableciendo la utilización del SIPA2 como obligatoria.

A finales de 2018, después de reuniones celebradas en las instalaciones de la Embajada de Brasil en Bogotá, se completó la primera versión del borrador del tratado internacional que propuso institucionalizar AMERIPOL como un organismo autónomo. Dicho borrador fue elaborado por un grupo de expertos y juristas representantes del extinto Ministerio de Seguridad Pública de Brasil (actualmente reunificado en “Ministerio de Justicia y Seguridad Pública”), del Ministerio de Seguridad de Argentina y de la propia UE (representada por el Ministerio del Interior de España).

Después de un trabajo de revisión adicional, dicho grupo de expertos se reunió nuevamente a principios de 2019, en Quito, oportunidad en la que se presentó el primer borrador del acuerdo internacional a los ministros de Interior, Seguridad y Justicia de los países cuyas agencias y cuerpos policiales integraban AMERIPOL en aquel momento⁴. La propuesta fue enseguida enviada a las cancillerías de los países del continente y las negociaciones fueron iniciadas en el ámbito diplomático, las cuales terminaron alargándose más de lo previsto en razón de la pandemia.

En junio de 2022, por invitación de la Unión Europea, se ha realizado el encuentro "AMERIPOL: Camino a la Institucionalización. Unidos Somos Más Fuertes", en Santiago de Compostela, con la finalidad de hacer el último ajuste fino en el texto del futuro tratado. Presente en el evento, el Ministro de Interior de España destacó que "AMERIPOL es el mejor socio para la cooperación con Europa en materia policial

⁴ En la ocasión, Paraguay y República Dominicana adhirieron al “Convenio de Buenos Aires”. A su vez, Colombia ha sido el último país que lo ha firmado, en 2020.

birregional y tras su consolidación jurídica se abrirá un abanico de posibilidades de cooperación con Europol y otras agencias europeas, del que todos nos beneficiaremos"

4. EL TRATADO DE BRASILIA Y CONCLUSIONES

Finalmente, el día 09 de noviembre de 2023, tras todo el apoyo de la UE y un gran empuje llevado a cabo por la Policía Federal de Brasil, liderada por su Director General y Secretario Ejecutivo de AMERIPOL, Comisario Principal Andrei Augusto Passos Rodrigues, el “Tratado de Brasilia”, que la institucionaliza y confiere la necesaria personalidad jurídica al nuevo organismo internacional, ha sido firmado por 13 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Republica Dominicana, Surinam y Uruguay⁵.

La tan esperada institucionalización de AMERIPOL será un punto de inflexión para la cooperación policial internacional en la región, con la expectativa de en el futuro alcanzar niveles de excelencia nunca antes vistos en el continente. El Tratado de Brasilia entrará en vigor en la fecha en que se deposite el quinto instrumento de ratificación con el depositario, que es la República de Colombia. Por lo tanto, AMERIPOL actualmente vive una fase de transición entre la existencia de hecho, basada en la costumbre y la jurisprudencia, y la conformación de un organismo internacional de derecho pleno.

Tras ese hito histórico, AMERIPOL contará con todas las herramientas para seguir la misma hoja de ruta de EUROPOL, que comenzó como una pequeña oficina de control de estupefacientes en La Haya, en 1998, convirtiéndose posteriormente en una agencia de la UE con un presupuesto de € 212.925.809 millones de euros, una plantilla que

⁵ Véase imágenes de la solemnidad en <https://www.youtube.com/watch?v=uWpA8s6lm2w> (consultado el 20/02/2024).

sobrepasa los 1000 profesionales y la capacidad de realizar análisis criminal para los países miembros, algo que ni INTERPOL lo hace (EUROPOL, 2024).

AMERIPOL tiene previsto la creación de centros especializados en Ciberdelincuencia, en Buenos Aires; Contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes, en Río de Janeiro; y el centro especializado Antidrogas, en Bogotá; además del perfeccionamiento de la Red de Equipos de Búsqueda Activa de Fugitivos de AMERIPOL - Red ANFAST, para la localización de buscados y prófugos de la justicia, la cual ha sido puesta en marcha en 2022 (AMERIPOL, 2022).

Ahora es el momento para que los países signatarios, y sus futuros socios que adhieran a la iniciativa, sigan trabajando y hagan esfuerzos para implementar la estructura organizacional de AMERIPOL, reglamentar su presupuesto e instalar su personal propio a partir de las contribuciones de los países miembros, así como actualizar la situación de los “observadores”, los cuales ahora deberán ser estados soberanos y organismos internacionales (y no más policías y fuerzas de seguridad de los estados).

5. REFERENCIAS

- AMERIPOL (2022). Desde hoy se pone en funcionamiento la Red ANFAST para la Búsqueda Activa de Fugitivos en la región. Fuente: http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m3p2_content&content_id=20058 (consultado el 06/01/2024);
- AMERIPOL (2024). Quienes Somos. Fuente: http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m3p2_content&content_id=20058 (consultado el 06/01/2024);
- Comisión Europea y FIIAPP (2015): Estudio sobre AMERIPOL: Perspectiva histórica y de futuro. Fuente: <https://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2015/12/Estudio-Sobre-Ameripol.pdf> (consultado el 02/02/2024);
- El PAcCTO (2017). Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado – *Support to AMERIPOL*. Fuente: https://elpaccto.eu/?page_id=2321 (consultado en 10/02/2024);
- EUROPOL (2024). *Finance & Budget*. Fuente: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/finance-budget> (consultado el 10/02/2024);
- FIIAPP (Cooperación Española) (2022). El proyecto de Apoyo a AMERIPOL llega a su fin con una nueva tecnología que refuerza la cooperación policial. Fuente: <https://www.fiiapp.org/noticias/proyecto-apoyo-ameripol-llega-fin-una-nueva-tecnologia-refuerza-la-cooperacion-policial/> (consultado el 10/02/2024);
- La Moncloa (2022). Grande-Marlaska aboga ante AMERIPOL por reforzar la cooperación policial para luchar con más eficacia contra el crimen organizado. Fuente: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2022/060622-marlaskaameripol.aspx> (consultado el 10/02/2024);
- Reyes López, J.I. (2018). AMERIPOL en Europa. Valoración judicial de su actividad operativa. Sentencia de la Ilma. Audiencia Provincial de Alicante, Sección X, de 6 de noviembre de 2018, ROJ: SAP A 1810/2018, ECLI:ES: APA:2018:1810, nº de Resolución: 330/2018, nº Recurso: 5/2012, Ponente: D. José María Merlos Fernández. Base de datos CENDOJ.