



11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Bangkok, 18 a 25 de abril de 2005

Distr. general
11 de febrero de 2005
Español
Original: inglés

Tema 4 del programa provisional*

**Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo
y las vinculaciones entre el terrorismo y otras actividades
delictivas en el contexto de la labor de la Oficina de las
Naciones Unidas contra la Droga y el Delito**

Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y las vinculaciones entre el terrorismo y otras actividades delictivas en el contexto de la labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-3	2
II. Antecedentes	4-7	2
III. Naturaleza de los vínculos entre el terrorismo y otras formas de delincuencia . . .	8-49	4
A. Resultados del estudio	8-11	4
B. Marco de análisis	12-26	5
C. Principales actividades delictivas y niveles de cooperación	27-49	10
IV. Hacia una respuesta amplia e integrada	50-62	15
A. Medidas nacionales más eficaces	53-55	16
B. Una cooperación internacional más eficaz	56-62	17
V. Conclusiones y recomendaciones	63-70	19

* A/CONF.203/1.



I. Introducción

1. En su informe titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” (A/59/565, párr. 17), el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio señaló que hoy más que nunca las amenazas a la seguridad, en particular el terrorismo y la delincuencia organizada, estaban interrelacionadas. En su resolución 1373 (2001) de 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad observó la “conexión estrecha” que existía entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales.

2. El presente documento de trabajo tiene por objeto promover un debate fundamentado sobre la naturaleza de los vínculos entre el terrorismo y otras actividades delictivas en el contexto de la labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la función que la cooperación internacional puede desempeñar en la lucha contra el terrorismo.

3. En su resolución 58/136 de 22 de diciembre de 2003, la Asamblea General invitó a los Estados Miembros a que proporcionaran al Secretario General información sobre la naturaleza de los vínculos entre el terrorismo y otras formas de delincuencia a fin de aumentar las sinergias en la prestación de asistencia técnica. Sobre la base del análisis de las respuestas recibidas, así como de los resultados de investigaciones disponibles, el documento ofrece un marco conceptual para llegar a una idea más depurada de la relación entre el terrorismo y la delincuencia organizada. En él se presenta un análisis sobre los distintos mecanismos de cooperación entre la delincuencia y el terrorismo, con objeto de definir mejor y fortalecer la labor de la ONUDD en cuanto a la prestación de asistencia técnica a los Estados que la soliciten. En él se señala que, pese a las diferencias existentes en la naturaleza del terrorismo y de las organizaciones delictivas, ambos grupos se benefician de la debilidad o ausencia del Estado, así como de la cooperación insuficiente o nula entre los Estados. En ese sentido, en el documento se examina la función de la ONUDD en el fortalecimiento del Estado de derecho y la cooperación internacional como medio para apoyar la lucha internacional contra el terrorismo y la delincuencia transnacional.

II. Antecedentes

4. El criterio de que existen vínculos entre el terrorismo y otras formas de delincuencia surgió en el decenio de 1980, cuando se acuñó el término “narcoterrorismo” para denotar el uso del terrorismo en Colombia y el Perú por grandes organizaciones de tráfico de drogas. En esos casos, se consideró que existía una vinculación directa entre las organizaciones delictivas y las actividades terroristas. Desde entonces, se ha planteado que se ha extendido la cooperación entre ambas partes y que existe un nexo entre las organizaciones terroristas y la delincuencia organizada debido, entre otras cosas, a que la mayoría de las organizaciones terroristas se han visto obligadas a volverse más autónomas. Una manera de lograrlo ha sido recurrir a las actividades delictivas.

5. La alusión al nexo entre la delincuencia organizada y el terrorismo resulta inquietante por las siguientes razones:

a) El estrechamiento de la cooperación entre las organizaciones delictivas y terroristas torna más peligrosos ambos tipos de organización. En la medida en que las organizaciones delictivas y terroristas compartan sus recursos, las sinergias podrían ser considerables. Como ha señalado un autor: “La creciente interconexión mundial de la delincuencia organizada, con sus vastos recursos y su capacidad para circular dinero, intercambiar información, explotar y manipular la tecnología moderna y proporcionar cantidades ilimitadas de productos del mercado negro, ha modificado para siempre la manera en que operan los terroristas. Los terroristas siempre han procurado movilizar recursos adicionales para penetrar los círculos de poder y la influencia internacionales. Un importante cambio que se observa hoy día es que algunos grupos terroristas que, de lo contrario serían pequeños e insignificantes, pueden sumarse a la delincuencia organizada para ejercer una influencia desproporcionada”¹. Al aunar sus recursos y conocimientos especializados, ambos grupos aumentan significativamente su capacidad para ocasionar daños;

b) El estrechamiento de esa cooperación está dificultando cada vez más la represión de las organizaciones terroristas y de la delincuencia organizada por los órganos encargados de hacer cumplir la ley y los órganos de inteligencia. La asistencia mutua en el mundo delictivo y terrorista aumenta la flexibilidad y resistencia de ambos tipos de organización, por lo que resulta mucho más difícil para los Estados debilitar o dismantelar sus redes;

c) Muchas organizaciones terroristas y delictivas tienen alcance transnacional y, por consiguiente, plantean amenazas difusas que para cualquier Estado e incluso pequeños grupos de Estados resultan difíciles de combatir. El establecimiento de alianzas entre la delincuencia organizada y el terrorismo hace más complejas esas amenazas y dificulta significativamente su contención o reducción al ocasionar daños sustanciales y duraderos.

6. Cada vez existen más pruebas que respaldan estas afirmaciones. El Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio indicó que los grupos terroristas internacionales se aprovechaban de los Estados débiles para procurarse refugio y reclutaban voluntarios explotando los rencores avivados por la pobreza, la ocupación extranjera y la falta de derechos humanos y democracia, por la intolerancia religiosa y de otro tipo, y por la violencia civil (A/59/565, párr. 21). Las organizaciones terroristas y delictivas operaban en el mismo bajo mundo clandestino y solían encontrarse en la misma zona geográfica, con frecuencia una zona o región ingobernable en que el Estado no existía o era débil. Esas organizaciones tenían necesidades similares en cuanto a documentación falsa, armas y otros elementos, y también compartían intereses comunes respecto de su enfrentamiento a las medidas de represión adoptadas por los gobiernos. Además, en cierta medida, los tipos de recursos y conocimientos especializados que poseía una complementaban y suplementaban los de otra.

7. Si bien se había informado de muchos incidentes relacionados con la cooperación entre grupos terroristas y organizaciones delictivas, en algunos casos se había exagerado la importancia de dicha cooperación. Un ejemplo muy conocido es el relativo al anuncio publicitario en que se afirma que “Si usa drogas, apoya el

terrorismo”, el cual constituye un claro intento de utilizar la cuestión del terrorismo para reforzar el programa contra la droga. Esas afirmaciones amplias sobre la vinculación entre ambos fenómenos suelen confundir más que esclarecer el asunto. Es indispensable evitar las conclusiones sensacionalistas y exageradas. Las diferentes formas de cooperación no tienen la misma importancia estratégica, y la convergencia ocasional de intereses y perspectivas no quiere decir que las organizaciones terroristas y las delictivas tienen la misma filosofía o los mismos objetivos. Es importante reconocer que, aunque existen algunos incentivos y oportunidades para que se produzca esa cooperación, también hay obstáculos e impedimentos. El elemento disuasivo para los grupos delictivos organizados es que la asociación estrecha con las organizaciones terroristas los convierte en un objetivo mucho más prioritario para los organismos represivos y de inteligencia. El elemento disuasivo para los terroristas es que los delincuentes son “negociantes” oportunistas y no fanáticos comprometidos, por lo que una relación estrecha con ellos podría volver a los grupos terroristas vulnerables a la traición e incluso a la infiltración. Sin embargo, aunque siguen existiendo impedimentos a la cooperación absoluta entre las dos partes, varios factores están facilitando el aumento de la cooperación entre la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo internacional y, en algunos casos, su fusión.

III. Naturaleza de los vínculos entre el terrorismo y otras formas de delincuencia

A. Resultados del estudio

8. Mediante la nota verbal de fecha de 30 de septiembre de 2003 y una nota complementaria de fecha 29 de diciembre de 2003, la Secretaría, en cumplimiento de la resolución 58/136 de la Asamblea General, pidió a los Estados Miembros que proporcionaran información sobre la naturaleza de los vínculos entre el terrorismo y otras formas de delincuencia.

9. La Secretaría ha analizado las 60 respuestas recibidas. En las respuestas en que los Estados opinaron que existían vínculos entre el terrorismo y otras formas de delincuencia, se afirmó que en su mayoría éstos eran de carácter operacional, logístico o financiero, y que denotaban la presencia de alianzas de conveniencia. Muchos Estados indicaron que con frecuencia el objetivo que perseguían los grupos terroristas al cometer otros delitos era obtener los recursos financieros u otros medios necesarios para perpetrar actos de terrorismo. De acuerdo con algunas de las respuestas recibidas, los grupos terroristas, al no disponer de otros medios de apoyo, habían comenzado a cometer diversas formas de delito lucrativo para sostenerse y financiar sus actividades principales.

10. Muchos Estados indicaron que a menudo los grupos terroristas participaban en el tráfico de armas de fuego y drogas ilícitas, el contrabando de migrantes y otras formas de explotación de mercados ilícitos, entre otras cosas, para financiar las actividades de terrorismo. Varios países señalaron que existían vínculos entre las actividades de terrorismo y diversas actividades delictivas relacionadas con la corrupción, el blanqueo de dinero y la falsificación de documentos de viajes y de

identidad y otros documentos oficiales. Algunos Estados consideraron que existían vínculos entre el terrorismo y el tráfico de materiales potencialmente mortíferos.

11. Otros Estados consideraron que era difícil formular observaciones sobre la vinculación entre el terrorismo y otras formas de delincuencia ya que en los últimos años no habían enfrentado actividades terroristas dentro de sus territorios.

B. Marco de análisis²

12. Si bien las respuestas al cuestionario indicaron que algunos Estados consideraban que existía una vinculación entre el terrorismo y otras formas de delincuencia, no aportaron suficiente información para elaborar un marco analítico en que se distinguieran las entidades de las actividades y se partiera de dicha distinción para ganar conocimientos sobre la relación entre el terrorismo y la delincuencia organizada, con el objetivo final de definir respuestas adecuadas de los Gobiernos y las organizaciones internacionales. En la presente sección se trata de examinar más a fondo, sobre la base de los resultados de investigaciones disponibles, los vínculos entre la delincuencia organizada y el terrorismo.

1. Naturaleza de los grupos delictivos organizados

13. En la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo I, art. 2) se define el término “grupo delictivo organizado” como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos penales o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. En la Convención se define el término “grupo estructurado” como “un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada”. Por consiguiente, cabría considerar que los grupos delictivos organizados son grupos casi “clauwitzianos”, ya que las acciones delictivas son la continuación de su actividad por otros medios, es decir, por medios delictivos. Típicamente, los grupos delictivos organizados son más pragmáticos que ideológicos, y se interesan más por las ganancias que por los principios o la política. Si bien pueden tener una dimensión política, lo cual a veces da lugar a “un nexo entre la política y la delincuencia”, sus actividades políticas están destinadas a proteger sus actividades ilícitas³. Asimismo, aunque pueden llegar a ser despiadados, utilizan la violencia de manera selectiva con objeto de deshacerse de aquello que les impide obtener ganancias, en particular para eliminar a sus rivales (por ejemplo, en las guerras de pandillas), eliminar amenazas (por ejemplo, mediante el asesinato de personal de los órganos represivos o magistrados) o eliminar obstáculos (por ejemplo, mediante el asesinato de empresarios intransigentes que se resisten a la infiltración por los grupos delictivos organizados). En raras ocasiones, este tipo de violencia delictiva entraña el uso indiscriminado de la violencia contra civiles inocentes. Por consiguiente, son pocas las veces en que esos asesinatos pueden interpretarse como actos de terrorismo⁴, salvo en los casos en que tienen por objeto intimidar a la población u obligar a un gobierno a realizar un acto o a abstenerse de realizarlo, como sucedió con las campañas de terror

iniciadas por la organización de tráfico de drogas de Medellín en Colombia y por la mafia en Italia a finales del decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 (véase el párr. 16 *infra*).

2. Actividades delictivas organizadas

14. Las actividades delictivas organizadas pueden interpretarse también como parte de una metodología que todos los tipos de entidades pueden utilizar para obtener fondos. En el caso de las facciones étnicas, los grupos terroristas y los grupos insurgentes, los objetivos finales son de carácter político. Sin embargo, las metodologías de la delincuencia organizada son adecuadas como medio de financiación de programas políticos. En otras palabras, la característica definitoria no es tanto la actividad como el propósito, y desde esa perspectiva, la delincuencia organizada no es más que una actividad instrumental. Esas actividades, o lo que cabría calificar de “delincuencia organizada autónoma”, son igualmente útiles para las organizaciones terroristas a medida que para algunos grupos terroristas se va dificultando cada vez más la financiación por conducto de organizaciones de beneficencia o financieros simpatizantes (véanse los párrs. 28 y 32 a 45 *infra*).

3. Naturaleza de los grupos terroristas

15. En su informe (A/57/273-S/2002/857, anexo, párr. 13), el Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo señaló que el terrorismo es un acto delictivo, pero que se trata de algo más que simple delincuencia; en la mayoría de los casos, el terrorismo es esencialmente un acto político. Cabe considerar que los grupos terroristas son organizaciones delictivas con un objetivo político o ideológico y dispuestas a emplear la violencia para alcanzarlo. La violencia no es solamente un instrumento, ni tampoco una mera táctica de las organizaciones terroristas. Por el contrario, es su característica definitoria, les proporciona su sentido de identidad y las distingue de los activistas políticos. En general, cualquier actividad que realicen está destinada a facilitar sus campañas de asesinatos indiscriminados o dirigidas a blancos específicos para alcanzar sus objetivos políticos, ideológicos o de otra índole (véase E/CN.15/1996/7). Aunque los grupos terroristas están recurriendo cada vez más a las actividades delictivas organizadas, éstas tienen por objeto promover su causa. Para los grupos delictivos organizados, los objetivos finales son las ganancias y el control de mercados específicos de la delincuencia; para las organizaciones terroristas, el dinero obtenido mediante el delito o, de hecho, por cualquier otro conducto, no es más que un medio para alcanzar un fin.

4. Actividades terroristas

16. Al mismo tiempo, por terrorismo también puede entenderse toda actividad que puedan realizar otras entidades, como los grupos delictivos organizados que no tienen una orientación predominantemente política. Entre los ejemplos que mejor ilustran lo anterior figura la campaña de terror iniciada por las organizaciones de tráfico de drogas de Medellín. La campaña incluyó el asesinato del Ministro de Justicia de Colombia, la utilización del Movimiento 19 de abril (M-19) para atacar el Palacio de Justicia y destruir (entre muchas otras cosas) los expedientes de los traficantes de drogas, un atentado con bombas en un avión de pasajeros y diversos otros incidentes. La mafia inició una campaña muy similar en Italia a finales del

decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 en respuesta a un programa de lucha contra la mafia concertado entre el Gobierno y el poder judicial.

5. Formas mixtas de organización

17. Aunque puede resultar útil como punto de partida, la distinción entre las entidades terroristas y los grupos delictivos organizados orientados hacia la obtención de ganancias capta sólo una parte de una realidad más compleja. En varios casos, se ha producido una amalgama que ha dado lugar a formas mixtas de organización en las que claramente se combina un objetivo político o ideológico explícito con el deseo de obtener ganancias mediante actividades ilícitas y la voluntad de utilizar niveles significativos de violencia, tanto de manera discriminada como indiscriminada, para obtener dicho objetivo. Esto es particularmente evidente en muchos Estados débiles o que se están desmoronando o en Estados sumidos en conflictos militares. Por ejemplo, en algunos países la participación de las partes beligerantes en el tráfico de drogas ha generado ganancias que no sólo han contribuido a mantener el conflicto, sino también a intensificarlo ya que han aumentado el valor del botín de la parte vencedora. En algunos de esos casos, el principal protagonista es una organización mixta: parte de grupo delictivo, parte de grupo terrorista y parte de organización mercenaria.

6. Dinamismo y transformación

18. La mayoría de los fenómenos políticos y sociales son dinámicos y no estáticos. Esto se aplica sin duda alguna tanto a la delincuencia organizada como al terrorismo. Por ejemplo, un grupo delictivo o terrorista puede transformarse de un tipo de entidad en otro. Con el tiempo, una organización terrorista puede subordinar su programa político a actividades lucrativas por intereses propios. La versión más extrema de esto último consiste en la transformación del carácter de organización de grupo terrorista a grupo delictivo organizado. En algunos casos, la transformación puede resultar difícil de descubrir, especialmente en sus primeras etapas, ya que será muy difícil observar un cambio real a partir del uso de las actividades delictivas organizadas para financiar un programa político. No obstante, es posible definir varios indicadores que indican una transformación real, en particular:

a) Todo cambio en la proporción entre actividades lucrativas y golpes terroristas;

b) La disminución de la intensidad de las exigencias políticas y de la notoriedad pública, lo que refleja la concesión de menos importancia al programa político y su eventual abandono;

c) La creciente preocupación por evitar causar daños a las víctimas de secuestros y el hincapié concomitante en negociaciones para lograr el pago de rescates que garanticen la liberación de las víctimas en condiciones de seguridad en lugar de su asesinato con fines coercitivos;

d) La reducción del número de ataques contra civiles inocentes y en última instancia el abandono de esos ataques a menos que estén relacionados con actividades lucrativas o la protección de esas actividades;

e) La concertación de un arreglo político que culmine en la cesación de los golpes terroristas, pero tras el cual se registra un aumento en las actividades

delictivas organizadas, lo cual da lugar a un fenómeno que un observador describió como la transformación “de luchadores a delincuentes”⁵.

19. Por supuesto, la transformación no ocurre en una sola dirección, pues también puede ocurrir lo opuesto. De la misma manera en que un grupo terrorista puede sentirse más atraído por la riqueza que por una causa política o ideológica, un grupo delictivo organizado podría alcanzar un elevado nivel de politización y cambiar radicalmente el centro de atención de su actividad de la acumulación de ganancias mediante transacciones ilícitas a la promoción de un cambio político mediante la violencia indiscriminada. Esto puede hacerse evidente a partir de diversas actividades, como por ejemplo:

- a) La racionalización política de actividades delictivas como el tráfico de drogas, a las cuales se les da legitimidad interna al concentrar la atención en sus efectos dañinos para los ciudadanos de países hostiles a la causa;
- b) Las donaciones del grupo o de algunos de sus miembros a causas políticas radicales;
- c) Asociaciones habituales y sistemáticas entre miembros de organizaciones delictivas y militantes conocidos;
- d) La disposición a cambiar drogas u otros bienes que han sido objeto de tráfico por armas o explosivos, en lugar de sencillamente vender esos bienes con fines lucrativos;
- e) La adopción de una retórica política como parte de una mayor notoriedad pública.

20. Ese tipo de transición puede ilustrarse con el caso del grupo de tráfico de hachís que intervino en los atentados con bombas perpetrados en Madrid el 11 de marzo de 2004. Esa transición podría haber obedecido ante todo a la voluntad del jefe del grupo de morir con el resto de los autores de esos atentados en los trenes de Madrid. El 3 de abril de 2004 esa persona se encontraba en la casa con los terroristas que prefirieron matarse en lugar de rendirse a la policía que rodeaba la casa. Esa es una actitud muy poco característica de un traficante de drogas con ánimo de lucro e indica que esa persona había abrazado alguna forma militante de fundamentalismo.

21. Las condiciones de desempleo, pobreza, desigualdad y privaciones son factores que aumentan la politización y radicalización de los delincuentes. De continuar la politización y radicalización de la delincuencia organizada, podrían hacerse más frecuentes los casos de transformación de traficantes de drogas en terroristas y de grupos delictivos organizados en grupos terroristas. Esas transformaciones podrían describirse respectivamente como la comercialización de las organizaciones terroristas (o insurgentes) y la politización de las organizaciones delictivas⁶.

7. Consecuencias

22. El presente análisis indica que es posible definir ejemplos concretos de los distintos tipos de relaciones en los actos. En él queda claro que se trata en parte de una cuestión de vínculos entre los grupos delictivos organizados y las entidades

terroristas, y en parte de la apropiación por los terroristas de los métodos y actividades de la delincuencia organizada.

23. Los ejemplos anteriores de indicadores de la vinculación entre la delincuencia organizada y el terrorismo y las transformaciones entre ellos no deberían hacer pasar por alto las siguientes semejanzas operativas y de organización inherentes⁷:

- Son entidades generalmente racionales.
- Utilizan la extrema violencia y la amenaza de represalia.
- Recurren al secuestro, el asesinato y la extorsión.
- Funcionan de manera secreta, aunque en ocasiones lo hacen públicamente en territorio amigo.
- Desafían al Estado y el imperio de la ley.
- Pocas veces los miembros abandonan el grupo, y si lo hacen suele culminar en la muerte.
- Gran capacidad de adaptación, innovación y resistencia.
- Cuentan con soldados y dirigentes de reserva.

24. Tanto las diferencias como las semejanzas demuestran que es importante centrarse en la incorporación o el enriquecimiento recíproco de métodos y no simplemente en la cooperación directa entre los grupos. De hecho, el reconocimiento de que las organizaciones terroristas suelen utilizar métodos de la delincuencia organizada para financiarse permite pasar por encima de controversias jurisdiccionales dentro de los gobiernos respecto de las responsabilidades en la lucha contra el terrorismo por una parte y la delincuencia organizada por la otra. Al admitir la posibilidad de que las organizaciones terroristas incorporen actividades de la delincuencia organizada podría facilitar la cooperación no sólo internamente entre los organismos de represión y los de inteligencia, sino también entre los gobiernos.

25. Si bien la cooperación y la transformación entre el terrorismo y la delincuencia organizada plantean nuevas y complejas amenazas para los organismos de represión nacionales y la comunidad internacional, también abren oportunidades para los gobiernos. La cooperación con los terroristas convierte a los delincuentes organizados en importantes objetivos de los organismos de represión y de inteligencia. Se sabe que es mucho más difícil infiltrar las organizaciones terroristas que los grupos delictivos organizados tradicionales. Sin embargo, si las organizaciones terroristas abrazan la delincuencia organizada, también pueden aumentar las oportunidades de infiltrarlas. Además, la delincuencia convencional u organizada suele ser un poco más fácil de investigar que las conspiraciones terroristas. Las disposiciones jurídicas, las estrategias de represión y las técnicas de investigación que se han ensayado y comprobado en la lucha contra la delincuencia organizada pueden utilizarse con frecuencia con efectos similares en la lucha contra el terrorismo, en casos en que los grupos terroristas participan en otras actividades delictivas o cooperan con grupos delictivos organizados. En esas circunstancias, una buena parte de la capacidad creada y la capacitación ofrecida como parte de las iniciativas mundiales de lucha contra la delincuencia organizada transnacional podría resultar igualmente útil y pertinente en la lucha contra el terrorismo.

26. En la próxima sección se examina la manera en que las organizaciones terroristas han utilizado los métodos de la delincuencia organizada para financiar sus actividades.

C. Principales actividades delictivas y niveles de cooperación

27. El Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio señaló que, en los últimos años, los terroristas habían aprovechado el acceso a productos de valor, como los estupefacientes, que tenían en países en guerra civil para ayudar a financiar sus actividades y realizar abultadas transferencias de dinero (A/59/565, párr. 121). Aunque desde que terminó la guerra fría los terroristas se han mostrado más interesados en los métodos de la delincuencia organizada, también se han abierto amplias oportunidades gracias a la globalización del comercio, las finanzas y las comunicaciones. En muchos sentidos, el surgimiento de la delincuencia transnacional organizada en el decenio de 1990 sirvió de ejemplo y modelo de conducta para los grupos terroristas necesitados de dinero con destino a la causa. La imitación de ese modelo era relativamente fácil, ya que la mayoría de las actividades delictivas organizadas no acusaba una curva de ingresos pronunciada ni exigía abultados pagos anticipados por inversiones. Teniendo en cuenta los bajos costos iniciales por una parte y las ganancias que pueden derivarse por la otra, los terroristas han venido incorporando cada vez más las metodologías de la delincuencia organizada.

1. Objetivos y niveles

28. Aunque algunos terroristas han recurrido a la delincuencia organizada, persisten importantes diferencias en el alcance de sus actividades, el nivel de su eficacia y su grado de eficiencia. En algunos casos, claramente las actividades de la delincuencia organizada forman parte de la infraestructura de los grupos terroristas. La comisión de delitos también puede responder a propósitos diferentes. El caso más obvio es el de los delitos destinados a producir ingresos que ayuden a financiar la causa. Los grupos terroristas tienden a recurrir a actividades de la delincuencia organizada con fines de financiación cuando carecen de apoyo financiero de otras fuentes, como las donaciones y las contribuciones graciabiles, o cuando éstas resultan insuficientes. Uno de los mejores ejemplos de la utilización estratégica de las actividades delictivas organizadas por un grupo terrorista es el uso del secuestro por Abu Sayyaf, tanto en las Filipinas como en otras zonas adyacentes en el Asia sudoriental. El secuestro para cobrar rescates se ha convertido en una fuente estable de ingresos para la organización y, según informes, en una ocasión generó entre 20 y 25 millones de dólares en cifras netas⁸. El grupo insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha recurrido también al secuestro, el cual ha representado un complemento casi igualmente lucrativo de los fondos obtenidos por el tráfico de drogas y los gravámenes que imponen a los traficantes y los cultivadores del arbusto de coca. Algunos grupos llegan a tener una amplia cartera de actividades delictivas, como el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), que comenzó como una facción escindida del Grupo Islámico Armado (GIA) de Argelia. En 2003, se pagó un rescate estimado en 5 millones de euros por la liberación de 14 turistas que habían sido secuestrados por el GSPC⁹. En octubre de 2002, varios miembros del GSPC fueron detenidos en París por producir y

vender ropa y relojes de pulsera falsificados¹⁰. Además, el Grupo practica la extorsión¹¹, el robo de autos, el fraude de tarjetas de crédito y la falsificación de documentos¹².

29. Una segunda categoría del uso de métodos de la delincuencia organizada es lo que podría calificarse de delito de “apoyo logístico”, es decir, el delito que propicia el desplazamiento fácil y no detectable de personal o dinero a través de las fronteras nacionales. Un aspecto del apoyo operativo es el delito financiero, en particular el blanqueo de dinero. De hecho, la participación de los grupos terroristas en el blanqueo de dinero podría aumentar en el futuro a medida que traten de legitimar el producto de sus crecientes actividades delictivas.

30. Algunos delitos tienen doble propósito, ya que generan ingresos para los terroristas y facilitan actividades terroristas. Por ejemplo, el fraude documental y el robo de documentos no sólo facilitan el desplazamiento libre y no detectado de miembros de los grupos terroristas, sino que también generan productos ilícitos que se utilizan para financiar viajes y otras actividades¹³. Una vez que un grupo terrorista ha desarrollado internamente los conocimientos especializados necesarios para producir documentos fraudulentos, apenas lo separa un paso del aprovechamiento de esa capacidad para generar recursos financieros adicionales.

31. Una tercera categoría comprende las actividades delictivas destinadas a proteger a las organizaciones terroristas frente a los organismos de represión y de inteligencia. El uso de las actividades delictivas para la gestión de riesgos puede suponer la violencia o la corrupción o una combinación de ambas¹⁴. Por ejemplo, en algunos casos, las organizaciones terroristas pueden recurrir a la corrupción para establecer relaciones simbióticas con figuras gubernamentales clave, en la confianza de que éstas les proporcionarán refugio.

2. Principales actividades típicas de la delincuencia organizada

32. Si se intensifica la lucha contra las organizaciones terroristas arremetiendo contra sus finanzas y se alcanza mayor eficacia en ese sentido, es muy probable que los terroristas recurran cada vez más a la delincuencia para obtener ganancias. Además, uno de los problemas que enfrentan los Estados y la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo mediante la eliminación de su base financiera es el hecho de que los ataques terroristas son relativamente baratos de realizar. Incluso si se evitara la desviación de fondos procedentes de contribuciones graciosas y la transferencia de dinero por conducto del sistema financiero oficial, ello podría seguir siendo insuficiente para prevenir nuevos ataques terroristas.

33. Lo que torna el panorama particularmente desalentador es el hecho de que el uso terrorista de las actividades delictivas organizadas podría reducir la eficacia de la arremetida de los gobiernos contra las finanzas terroristas y garantizar la disponibilidad de fondos para nuevos ataques. Teniendo esto presente, es necesario determinar algunas de las principales actividades típicas de la delincuencia organizada que son utilizadas por las organizaciones terroristas para financiarse. Aunque no es exhaustiva, la lista que se presenta a continuación pone de relieve las actividades delictivas “autónomas” a las que típicamente recurren los terroristas.

34. Se ha aducido que uno de los delitos más lucrativos que cometen las organizaciones terroristas es el delito contra la propiedad intelectual¹⁵, el cual se extiende fácilmente a otras formas de falsificación. En julio de 2003 el Secretario

General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) indicó que los delitos contra la propiedad intelectual estaban convirtiéndose en un medio de autofinanciación cada vez más interesante e importante para las organizaciones terroristas. De acuerdo con la Interpol, los delitos contra la propiedad intelectual estaban pasando a ser el método preferido de financiación de varios grupos terroristas. Uno de los elementos que hacía atractiva esta forma de delito para los grupos terroristas y sus seguidores era el hecho de que su represión no recibía alta prioridad de parte de los órganos de represión encargados de hacer cumplir la ley. Por consiguiente, no se dedican suficientes recursos a la prevención o investigación de tales delitos y ello ofrece enormes oportunidades a los terroristas y sus simpatizantes para realizar sus actividades “por debajo del radar” de los organismos de represión y de inteligencia. Además, como señaló el Secretario General de la Interpol, una vez iniciadas, las investigaciones solían basarse en decomisos y no continuaban para vigilar posteriormente las corrientes de dinero e identificar a los beneficiarios finales de artículos falsificados o que eran objeto de piratería. En ese sentido, instó a que se concediera mucha más atención a la cuestión debido a sus importantes consecuencias para la seguridad pública. Aunque resulta difícil proporcionar estimaciones significativas del monto total de recursos generados por los grupos terroristas como resultado de los delitos contra la propiedad intelectual, es probable que dichos recursos sean muy significativos¹⁶. Además, se trata de un delito que con frecuencia adquiere carácter transnacional ya que los bienes falsificados son objeto de contrabando a través de las fronteras nacionales. En ese sentido, este tipo de delito tiene puntos de coincidencia con una gama más amplia de actividades de contrabando o tráfico.

35. Otro componente de la delincuencia organizada “autónoma” consiste en las diversas formas de contrabando a través de las fronteras nacionales. Por lo general, los bienes de contrabando corresponden a uno de los siguientes cinco tipos: productos prohibidos, como las drogas o los materiales nucleares; productos sujetos a impuestos diferenciales, como los cigarrillos; productos reglamentados, como las armas de fuego, las especies en peligro de extinción y bienes culturales; bienes robados, como autos o piezas de arte y antigüedades; y bienes falsificados. De ellos, los cigarrillos figuran entre los más importantes para las organizaciones terroristas. Por ejemplo, en los últimos años la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos del Departamento de Justicia de los Estados Unidos ha investigado más de 300 casos de tráfico ilícito de cigarrillos, algunos de los cuales estaban vinculados con organizaciones terroristas¹⁷.

36. Esto no quiere decir que todo el contrabando de cigarrillos esté vinculado directamente con el terrorismo. En un caso en los Estados Unidos no se han hallado pruebas para corroborar la declaración formulada por un jefe de policía local del estado de Ohio de que había desbaratado una operación de financiación terrorista¹⁸. Aun así, como las operaciones de contrabando de cigarrillos entrañan un nivel de riesgo relativamente bajo y son fáciles de realizar, es probable que sigan siendo realizadas por personas que apoyan a los terroristas.

37. El tráfico de drogas es otra importante actividad típica de la delincuencia organizada en que están participando cada vez más los grupos terroristas e insurgentes. Sin embargo, cabe destacar que el nivel de esa participación varía considerablemente, no sólo de una organización a otra, sino también por regiones y dentro de éstas. En Colombia, tanto el grupo insurgente FARC como la organización

paramilitar de derecha Autodefensas Unidas de Colombia participan en el tráfico de drogas. Dicho esto, existen notables diferencias doctrinales dentro de las organizaciones en cuanto a si esa participación es apropiada o no. En el caso de las FARC se pueden distinguir al menos tres posiciones divergentes entre los miembros de la organización, a saber, los que participan ampliamente tanto en el tráfico de drogas como en la imposición de gravámenes a la industria de la droga y que son dirigidos por el Frente 16, principal generador de dinero de la organización; los que se resisten a participar en el tráfico de drogas pero se complacen en extorsionar a los que se dedican a los cultivos ilícitos para la producción de drogas y los traficantes de drogas mediante la imposición de “impuestos” de la misma manera en que los aplican a los grandes ganaderos; y los que no desean relacionarse en modo alguno con el asunto, mucho menos porque les preocupa el hecho de que la comercialización burda está desplazando la pureza ideológica de la organización. A los miembros de este último grupo les preocupa que las FARC estén pasando de la insurgencia ideológica a la insurgencia comercial¹⁹.

38. También se ha dicho que los grupos terroristas con sede en el Afganistán, en especial Al-Qaida, tienen una fuerte participación en el comercio de heroína y, según algunos, obtienen millones de dólares anuales por ese concepto. Sin embargo, la Comisión nacional de los Estados Unidos encargada de analizar los ataques terroristas perpetrados contra ese país ha llegado a la conclusión de que esas alegaciones son infundadas y que no existen pruebas fidedignas que las sustente²⁰.

39. Además de las diversas formas de contrabando o tráfico, los grupos terroristas también pueden obtener dinero mediante la extorsión o la imposición de gravámenes sobre actividades comerciales lícitas e ilícitas. Cuando la organización terrorista tiene una base territorial clara, puede imponer impuestos sobre artículos lícitos o ilícitos o simplemente extorsionar a los distintos negocios “alentándolos” a hacer donaciones en favor de la causa.

40. El secuestro es otra actividad típica de la delincuencia organizada que no sólo contribuye al ambiente de temor que los terroristas y los grupos delictivos organizados desean crear, sino que también destaca la incapacidad de los Estados para proteger a sus ciudadanos, así como a las empresas extranjeras y sus empleados en el país.

41. Otro conjunto de actividades es el que se refiere a la participación en la delincuencia financiera. Un ejemplo común es la utilización y venta por los terroristas de tarjetas de crédito fraudulentas o robadas, las cuales también se envían a los delincuentes convencionales para que las utilicen en diversos tipos de transacciones financieras fraudulentas. Asimismo se utilizan otros documentos falsos o robados en transacciones financieras fraudulentas, así como para viajes.

42. Aunque en ocasiones existen puntos de contacto entre la financiación terrorista y el blanqueo de dinero, esas dos actividades no son sinónimas. De hecho, se ha dicho que la financiación terrorista es lo opuesto al blanqueo de dinero, ya que no tiene tanto que ver con la legitimación del producto del delito como con la utilización de dinero bien habido para realizar ataques. Aunque no todo el dinero terrorista pasa por todas las etapas del clásico blanqueo de dinero, las transacciones financieras terroristas suelen comprender actividades delictivas como la desviación fraudulenta de donaciones graciabiles para financiar actos de terrorismo, así como la

elusión de los requisitos relativos a la presentación de informes financieros y los controles de cambio monetario.

43. Sin lugar a dudas, la presente relación de delitos cometidos por las organizaciones terroristas no es exhaustiva. Por ejemplo, en varias ocasiones las células terroristas han participado en robos a mano armada. También es posible que los terroristas hayan intervenido en el comercio de diamantes del conflicto, aunque esto ha pasado a ser una cuestión respecto de la cual abundan las afirmaciones en ambos sentidos. De igual manera, es probable que los terroristas y sus seguidores sigan recurriendo cada vez más a diversas formas de robo de identidad y fraude, lo cual constituiría una extensión natural de su ya relativamente amplia experiencia en el robo de tarjetas de crédito y el uso fraudulento de éstas. Diversas formas de ciberdelitos, en particular el fraude y la extorsión en línea, podrían convertirse también en medios de generación de fondos cada vez más frecuentes.

44. Teniendo en cuenta todo lo anterior, queda claro que las actividades delictivas pueden ser decisivas para la obtención de fondos. Por el momento, en las células terroristas o a nivel individual, la realización de actividades delictivas organizadas suele estar destinada a proporcionar una inyección de fondos abrupta o única, en lugar de garantizar un apoyo sostenido, para llevar a cabo un ataque proyectado. Desde la perspectiva terrorista, la dificultad que plantea esta forma de obtención de recursos es que puede alertar a los órganos de represión respecto de las actividades de la célula terrorista en su conjunto o de sus distintos miembros, quienes al mismo tiempo podrían poner la célula en peligro. Pese al riesgo de detección, el producto del delito se ha convertido en una importante fuente de financiación terrorista y podría serlo mucho más en el futuro a medida que vayan tornándose más limitadas algunas de las fuentes más tradicionales, como la desviación de las contribuciones graciabiles.

45. Si bien la delincuencia ya se ha convertido en uno de los instrumentos más importantes de recaudación de fondos para los grupos terroristas, también tiende a alimentarse a sí misma, ya que mientras mayor sea el número de grupos terroristas que recurren a las actividades delictivas, mayor será la probabilidad de que esos grupos entren en contacto con los grupos delictivos organizados tradicionales. Cuando esos contactos den lugar a la cooperación, es probable que resulten mucho más fructíferos y culminen en la ampliación e incluso la diversificación de las actividades delictivas de los grupos terroristas. En la próxima sección se trata la cuestión de la cooperación entre la delincuencia organizada y el terrorismo.

3. Cooperación entre la delincuencia organizada y los grupos terroristas

46. Aunque los terroristas participan en la delincuencia organizada “autónoma”, a veces necesitan bienes o servicios que sólo pueden proporcionar otros. En tales casos, acuden a organizaciones delictivas convencionales, por ejemplo, para obtener determinado apoyo operacional. Entre esas organizaciones figuran las que se especializan en los viajes clandestinos a través de las fronteras y poseen los recursos y conocimientos especializados para facilitar el traslado ilegal de personas. Asimismo, cuando los terroristas necesitan armas o explosivos y tienen dificultades para adquirirlas de manera directa, recurren a intermediarios delictivos que son expertos en buscar para sus clientes los suministros ilícitos que éstos necesitan y quienes pueden tener conciencia o no de que están tratando con terroristas. De igual manera, los terroristas que carecen de conocimientos o recursos para falsificar o

alterar pasaportes recurren a “proveedores de servicios delictivos” que se especializan en la falsificación de documentos. Generalmente esos arreglos responden a un solo pacto de negocio.

47. Otra cuestión que ha despertado considerables preocupaciones en algunos países es la posibilidad de que las personas pertenecientes o asociadas a grupos terroristas estén explotando la capacidad de los contrabandistas de migrantes para facilitar el movimiento ilícito y sin trabas a través de las fronteras nacionales. Incluso es posible que en algunos casos sea involuntaria la asistencia que las asociaciones delictivas prestan a los terroristas.

48. Existen también casos en que los grupos terroristas actúan de proveedores de los grupos delictivos organizados. De hecho, la delincuencia y el terror convergen fundamentalmente cuando los terroristas cometen delitos convencionales y pasan a formar parte de manera efectiva del mundo delictivo. En esas circunstancias, cada tipo de grupo puede funcionar como proveedor o cliente del otro. En ocasiones, pueden llegar a realizar intercambios directos e intercambiar un tipo de artículo delictivo, como las armas, por otro tipo de artículo, como las drogas. En los ámbitos en que las actividades del proveedor son legítimas, esas actividades se consideran parte de la dinámica normal del mercado y no como un tipo de conspiración siniestra tipificada en la noción de la vinculación entre la delincuencia organizada y el terrorismo. Se trata sencillamente de una función del mercado que reúne a los que poseen determinados productos y los que los desean. No obstante, incluso el contacto y la cooperación limitados pueden permitir el intercambio de información, ideas y conocimientos especializados.

49. En algunos casos, la cooperación es mucho más fuerte. Esto puede ocurrir cuando los miembros de grupos delictivos organizados y los miembros de grupos terroristas establecen entre sí relaciones personales estrechas. Los atentados con bombas perpetrados en Madrid en marzo de 2004 fueron sin duda un evidente presagio del surgimiento de un nexo entre la delincuencia organizada y el terrorismo. La red que realizó los ataques era una extraña combinación de “extremistas inveterados y gánsteres radicalizados”. Además, ese vínculo facilitó la financiación de la operación, ya que los explosivos utilizados en los atentados se adquirieron con dinero y hachís. Los traficantes de drogas también aportaron un grado de conocimientos logísticos especializados y proporcionaron “dinero, armas, teléfonos, autos, casas de seguridad y otros elementos de infraestructura”. Además, se piensa que algunos de los autores viajaron entre países utilizando las rutas y métodos que típicamente utilizan los extranjeros indocumentados²¹. En otras palabras, los atentados con bombas perpetrados en Madrid constituyeron uno de los primeros casos verdaderamente auténticos, al menos en el plano operacional, del funcionamiento del nexo entre la delincuencia organizada y el terrorismo. Es probable que en los próximos años aumente este tipo de cooperación estrecha entre las entidades delictivas y terroristas.

IV. Hacia una respuesta amplia e integrada

50. El Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio indicó que “las amenazas están interrelacionadas y una amenaza contra uno es una amenaza contra todos. La vulnerabilidad mutua de débiles y fuertes nunca ha estado más

clara” (A/59/565, párr. 17). Además, los grupos terroristas internacionales se aprovechan de los Estados débiles para procurarse refugio (A/59/565, párr. 21). Los grupos terroristas y los grupos delictivos, libres de los obstáculos de las fronteras internacionales y capaces de utilizar avanzadas tecnologías de comunicaciones, plantean un nuevo problema para la comunidad internacional. Los Estados, independientemente de su región o ideología política, tienen el deber de cooperar más estrechamente entre sí y mejorar sus sistemas de información comunes para enfrentar eficazmente ese problema. En la actualidad las Naciones Unidas tienen 191 Estados Miembros con notables diferencias entre sí en lo que concierne a sus servicios de inteligencia, sus organismos de represión, sus autoridades del ministerio público y su capacidad judicial. Por consiguiente, para los grupos que participan en la delincuencia transnacional, en particular el terrorismo, es fácil encontrar países donde puedan procurarse refugio, obtener apoyo o funcionar sin preocuparse mucho por la posibilidad de ser descubiertos²².

51. El Grupo de alto nivel ha destacado que ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales. Por lo tanto, a todo Estado le conviene cooperar con otros para ayudarles a encarar las amenazas más urgentes con que éstos se enfrentan, porque así aumenta la posibilidad de una cooperación recíproca para encarar sus propias prioridades (A/59/565, párr. 24).

52. Por consiguiente, el establecimiento de mejores instrumentos de cooperación universal y nacional contra el terrorismo, dentro de un marco jurídico en que se respeten las libertades civiles y los derechos humanos, es un componente esencial de toda respuesta amplia frente al terrorismo. Independientemente de que se está elaborando una estrategia amplia de las Naciones Unidas contra el terrorismo sobre la base de las recomendaciones del Grupo de alto nivel, algunas partes de la cual trascienden los mandatos del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y el 11º Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito puede contribuir a la aplicación de una respuesta amplia de esa índole mediante, entre otras cosas, la adopción de iniciativas para fortalecer la cooperación entre los Estados y dentro de éstos.

A. Medidas nacionales más eficaces

53. En teoría, si los grupos terroristas y los grupos delictivos organizados cooperan entre sí, quizás convenga que los gobiernos combinen la experiencia adquirida en la lucha contra cada uno de esos tipos de organización. Aunque tal es la situación en cierta medida y los gobiernos se beneficiarán del uso del aparato establecido inicialmente contra la delincuencia transnacional organizada para hacer frente a los grupos terroristas y sus actividades financieras, la nueva naturaleza de las amenazas plantea dificultades para los organismos de represión y de inteligencia. Tanto los grupos delictivos organizados como los grupos terroristas están aprendiendo de los errores cometidos anteriormente y estudiando las defensas que han erigido recientemente las naciones contra las cuales esos grupos dirigen sus acciones. Constantemente están poniendo a prueba las respuestas lentas y excesivamente centralizadas frente a sus organizaciones y métodos asimétricos y adaptables. Aunque algunos grupos terroristas tienen una estructura jerárquica, lo más típico es que tengan una estructura amorfa basada en células como la de

Al-Qaida, según la cual se delegan facultades y poder de decisión a grupos autónomos o semiautónomos en docenas de países²³. Esas estructuras aumentan drásticamente las presiones sobre las iniciativas gubernamentales destinadas a combatir esos grupos. Lo mismo sucede cada vez más respecto de la delincuencia organizada.

54. En términos generales, entre la lucha contra la delincuencia organizada y la lucha contra el terrorismo siguen existiendo varios denominadores comunes. Tanto los grupos terroristas como los grupos delictivos se benefician de la debilidad o ausencia del Estado. Funcionan en el mismo bajo mundo y comparten intereses comunes respecto del enfrentamiento de las medidas adoptadas por los organismos gubernamentales y de represión. Además, la ausencia del Estado de derecho crea condiciones ideales para la combinación de las actividades delictivas con las actividades terroristas²³. Todo país que carezca de un sistema de justicia penal efectivo constituye un excelente lugar de reunión para delincuentes y terroristas. En los países en que no impera la ley se facilita mucho más la vinculación de las redes terroristas con el medio delictivo. En un estudio reciente sobre la guerra y las drogas en Colombia se llegó a la conclusión de que la ampliación del Estado de derecho a todo el país debería ser uno de los objetivos de toda política de seguridad coherente²⁴. Cuando existe un sólido Estado de derecho se asegura la capacidad de respuesta del gobierno ante la población, ya que permite una mayor participación civil, la cual resulta decisiva. Mientras más ciudadanos se sientan interesados y participen en el proceso, menos probabilidades habrá de que algunos de ellos se incorporen a organizaciones terroristas o participen en actividades delictivas. En ese sentido, cabe aducir que el Estado de derecho tiene un efecto preventivo contra el incremento del terrorismo y la delincuencia organizada, al menos desde el punto de vista interno²⁵.

55. Toda estrategia nacional de lucha contra el terrorismo tiene que promover la primacía del Estado de derecho. Es necesario que las actividades de asistencia técnica alienten a los Estados a adoptar un criterio equilibrado entre la respuesta a las preocupaciones de seguridad nacional legítimas y el respeto del Estado de derecho. Las actividades que realiza la ONUDD con los Estados Miembros en lo que concierne al fortalecimiento del Estado de derecho, la promoción de sistemas de justicia penal estables y viables y el fortalecimiento de la cooperación regional e internacional en cuestiones penales revisten importancia para el establecimiento de un entorno que propicie la paz y la seguridad.

B. Una cooperación internacional más eficaz

56. Teniendo en cuenta el surgimiento de la globalización, el desarrollo del terrorismo internacional y el incremento de los vínculos entre las diferentes formas de delincuencia transnacional, será necesario aumentar la eficacia de los medios disponibles para sancionar tales actos internacionales²⁶. Con frecuencia resulta difícil investigar y enjuiciar a sospechosos de participar en actividades terroristas o delictivas organizadas. Resulta mucho más difícil aún tratar de preparar un expediente cuando el sospechoso, la víctima, las pruebas fundamentales, los testigos fundamentales, los expertos fundamentales o el producto del delito se encuentran fuera de la jurisdicción del país²⁷. Si bien todas las formas de delincuencia transnacional, en particular el terrorismo, se han beneficiado de la globalización, las modalidades de cooperación entre los Estados siguen siendo, en gran medida,

fragmentadas y con frecuencia son ineficaces. Para los profesionales de la justicia penal que se enfrentan a las formas modernas de la delincuencia organizada y el terrorismo, la cooperación internacional se ha convertido en una necesidad. La comunidad internacional ha cobrado conciencia del carácter cada vez más mundial del terrorismo y la delincuencia organizada e introducido diversas modalidades e instrumentos de cooperación internacional en cuestiones penales, en particular la extradición, la asistencia jurídica mutua, el traslado de causas penales, el traslado de condenados, el reconocimiento de fallos penales extranjeros, la congelación e incautación de activos y la cooperación entre los órganos de represión. Esas modalidades se aplican a todos los tipos de delincuencia internacional, transnacional y nacional, incluido el terrorismo. Asimismo, no se limitan al terrorismo, ni existen modalidades más adecuadas que otras para enfrentar el terrorismo. Por consiguiente, los puntos débiles y fuertes de esas modalidades inciden en la eficacia que se alcance en la lucha contra el terrorismo.

57. Al asumir la cooperación internacional en asuntos penales, los Estados firman tratados bilaterales y regionales, ratifican convenios y convenciones internacionales o actúan esperando reciprocidad. Especialmente frente a la globalización de la delincuencia organizada y el terrorismo, se considera que la práctica de depender básicamente del bilateralismo es más o menos anticuada ya que en la actualidad muchas actividades de la delincuencia organizada y los terroristas comprenden actos ilícitos en dos o más Estados que no han concertado entre sí acuerdos de cooperación bilateral. Es preciso que los nuevos instrumentos de cooperación internacional abran la posibilidad de la cooperación entre un número cada vez mayor de países; es necesario ampliar el ámbito de la asistencia; las condiciones y motivos para rechazar las solicitudes deben hacerse más estrictos o eliminarse por completo; y es necesario lograr que el proceso sea más expedito. Algunos instrumentos regionales reflejan esta dinámica en el establecimiento de mecanismos de cooperación internacional. En el plano internacional, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo) queda reflejada de diversas maneras la situación actual de la cooperación internacional en asuntos penales.

58. Con su amplia y sustantiva experiencia en cooperación internacional, la ONUDD constituye un agente fundamental para prestar asistencia a los Estados en el desarrollo de relaciones en virtud de tratados en los diversos niveles, en particular sobre la base de los manuales revisados sobre el Tratado Modelo de Extradición (resoluciones de la Asamblea General 45/116, anexo, y 52/88, anexo) y sobre el Tratado Modelo de Asistencia Recíproca en Asuntos Penales (resolución 45/118 de la Asamblea General, anexo).

59. Sin embargo, la mayoría de los Estados se basan en la legislación interna para convertir en ley las modalidades de cooperación internacional²⁸. La cooperación internacional existente depende casi en su totalidad de la eficacia de los sistemas jurídicos nacionales. Por ejemplo, uno de los objetivos fundamentales de todo régimen de cooperación internacional eficaz es impedir la existencia de refugio para los delincuentes. Esto exige la adopción de un planteamiento uniforme e integral de la jurisdicción, la regla de *aut dedere, auto judicare*, en virtud de la cual se extradita o enjuicia al acusado, y procedimientos de extradición más eficaces. Con frecuencia los Estados carecen no sólo de los recursos legislativos necesarios para establecer

cooperación con otros Estados, sino también los conocimientos especializados que requieren sus ministerios de justicia, del interior y de relaciones exteriores para asumir de manera adecuada esos procesos.

60. La ONUDD ha ayudado a muchos países a establecer el marco legislativo necesario para una cooperación internacional eficaz, en particular respecto de la extradición, la asistencia jurídica recíproca y los procedimientos para la congelación e incautación de activos.

61. La experiencia en la lucha contra la actividad delictiva transnacional, en particular el terrorismo, demuestra que la primera y más importante etapa de la interdicción es la cooperación entre los órganos de inteligencia y de represión²⁹. Esa cooperación sirve al inicio de medio de prevención y disuasión y, en última instancia, de medio para enjuiciar a los responsables. Sin embargo, los sistemas nacionales distribuyen esas funciones entre diferentes organismos, a menudo por temor a que se produzca una concentración excesiva de la autoridad. Esto reduce su eficacia individual y combinada. Además, cada organismo nacional tiende a desarrollar relaciones especiales con sus homólogos en determinado número de países, de manera que el intercambio de información que tiene lugar entre organismos homólogos de diferentes países tropieza con los mismos obstáculos a la cooperación y el intercambio de información que existe dentro de los Estados.

62. La experiencia de la ONUDD en este ámbito se ha centrado en el intercambio de información en los planos internacional, regional y bilateral. La asistencia para el mejoramiento de la capacidad de intercambio de inteligencia y de otro tipo ha estado dirigida fundamentalmente a países concretos con miras a mejorar su capacidad para hacer cumplir las leyes sobre drogas. La ONUDD ha venido interesándose en la ampliación de sus actividades en esas esferas con objeto de abarcar también la lucha contra otras formas de delincuencia organizada. Habida cuenta de la creciente vinculación entre las amenazas, el fortalecimiento de la cooperación en esas esferas también beneficiará en última instancia la lucha contra el terrorismo.

V. Conclusiones y recomendaciones

63. En su informe, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio indicó que los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 perpetrados en Nueva York y Washington D.C. habían revelado que los Estados, al igual que las instituciones de seguridad colectiva, no se habían adaptado a los cambios en la naturaleza de las amenazas (A/59/565, párr. 16).

64. El análisis anterior indica que, al igual que muchas amenazas contemporáneas a la seguridad, la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo se ven influidos por sus entornos en constante evolución. El hecho de que los grupos terroristas y los grupos delictivos organizados interactúan entre sí quiere decir que cada grupo aprende del otro. Un observador ha señalado que los grupos terroristas se han vuelto más eficientes en el blanqueo de dinero y el contrabando de productos ilícitos, mientras que los grupos delictivos han aprendido a proteger sus actividades mediante la incorporación de las estructuras basadas en células que utilizan los terroristas³⁰. Ni la delincuencia organizada ni el terrorismo deberían considerarse

fenómenos fijos. Por el contrario, se encuentran en evolución, y las características de los grupos, sus motivaciones y tácticas operativas cambian con el tiempo³¹.

65. La combinación de motivaciones políticas y económicas en un grupo dispuesto a aplicar tácticas de terror sostenido plantea una amenaza compleja para la seguridad nacional e internacional. La radicalización de al menos algunos miembros de un grupo delictivo organizado y el establecimiento de relaciones de trabajo íntimas entre delincuentes y terroristas del tipo que se hizo evidente en los ataques con bombas perpetrados en Madrid resultan particularmente preocupantes, sobre todo si se vuelven más comunes. El terrorista del futuro podría ser menos ideológico, probablemente albergaría menos resentimientos étnicos y sería más difícil de distinguir respecto de otros delincuentes³². El Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio ha señalado que “no hemos comprendido aún la totalidad de los efectos de esos cambios, que anuncian, sin embargo, un clima fundamentalmente diferente en materia de seguridad, con oportunidades sin precedentes de cooperación y con posibilidades nunca vistas de destrucción” (A/59/565, párr. 16).

66. La comprensión de la manera en que los grupos manipulan su naturaleza delictiva y política en diversas circunstancias mediante la determinación de sus puntos fuertes y débiles ayudará a los encargados de adoptar decisiones en todos los niveles a prever respuestas más adecuadas³³. Esto es particularmente importante en el plano normativo, ya que un mayor conocimiento de la relación entre el terrorismo y la delincuencia permitirá formular una estrategia integrada. La coordinación eficaz es un componente primordial de esa estrategia, a fin de sincronizar bajo un concepto unificado diversas iniciativas institucionales, ya sea en el plano nacional o internacional.

67. Teniendo presente lo anterior y tomando en consideración las recomendaciones de sus reuniones preparatorias regionales, el 11º Congreso tal vez desee examinar las recomendaciones que figuran a continuación.

68. Los Estados Miembros deberían considerar:

a) La ratificación de los instrumentos universales pertinentes contra el terrorismo, la droga, la delincuencia organizada y la corrupción, y la revisión de sus leyes con miras a reflejar esos instrumentos en sus legislaciones nacionales y darles cumplimiento;

b) La promoción de una política de seguridad nacional integrada en que se mantenga un equilibrio entre la respuesta a los problemas de seguridad nacional legítimos, como el terrorismo y la delincuencia organizada, y el respeto del Estado de derecho;

c) El fortalecimiento de la coordinación y el intercambio de información entre organismos en relación con, entre otras cosas, el terrorismo y la delincuencia organizada, e incluso mediante mecanismos especiales de coordinación interinstitucional;

d) El fortalecimiento de la capacidad de los organismos de control fronterizo, de represión y de inteligencia para que puedan hacer frente de manera eficaz a las amenazas transnacionales, como el terrorismo y la delincuencia organizada;

e) La adopción de medidas para armonizar las leyes pertinentes contra el terrorismo y contra la delincuencia organizada;

f) Adoptar medidas para aumentar la coordinación, la cooperación y el intercambio de información entre los Estados.

69. Las organizaciones regionales podrían:

a) Servir de foro para la formulación de políticas de seguridad regionales;

b) Contribuir al fortalecimiento de los mecanismos de cooperación y asistencia en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada.

70. Las Naciones Unidas deberían:

a) Continuar promoviendo la ratificación y aplicación de los instrumentos universales pertinentes contra el terrorismo, la droga, la delincuencia organizada y la corrupción y prestar asistencia a los países en desarrollo y los países con economías en transición para que puedan pasar a ser partes en esos instrumentos y darles cumplimiento;

b) Continuar trabajando en la elaboración de un régimen reforzado de cooperación internacional en asuntos penales a fin de evitar lagunas legislativas y restringir las posibilidades de refugio para la delincuencia organizada y el terrorismo mediante la prestación de cooperación técnica a los países en desarrollo y los países con economías en transición, en particular mediante la preparación y aplicación de instrumentos de asistencia, como las leyes modelo y los manuales de capacitación sobre cooperación técnica;

c) Proseguir su labor relativa a la vinculación entre la delincuencia organizada y el terrorismo, en particular con miras a intensificar la asistencia práctica prestada, sobre la base de un mayor entendimiento del nexo existente entre la delincuencia y el terrorismo;

d) Preparar y aplicar programas de capacitación sobre el régimen jurídico contra el terrorismo y otras formas de actividad delictiva organizada, en particular prácticas óptimas para el fortalecimiento del Estado de derecho en el contexto de la lucha contra el terrorismo y otras formas de delincuencia;

e) Incluir, en sus programas de mantenimiento de la paz y posteriores a los conflictos, medidas contra el terrorismo y la delincuencia organizada en el contexto del establecimiento de un sistema de justicia penal eficaz en que se respete debidamente el Estado de derecho;

f) Seguir trabajando con las entidades regionales y otras entidades internacionales para ejecutar programas de trabajo conjuntos destinados a apoyar a los países en desarrollo y los países con economías en transición en sus esfuerzos por combatir la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo internacional.

Notas

¹ Robert H. Kupperman, "A dangerous future", *Harvard International Review*, vol. 17, N° 3 (verano de 1995), pág. 46.

- ² Los argumentos que se presentan en esta sección han sido tomados de Phil Williams, “Terrorist financing and organized crime: nexus of relationships, appropriation of methods or both?”, Thomas Biersteker, Susan Eckert y Nikos Passas, eds., (de próxima publicación).
- ³ Roy Godson, “Special focus: the international fight against money laundering”, *Trends in Organized Crime*, vol. 4, Nº 4 (1999), págs. 1 a 7.
- ⁴ No existe una definición internacionalmente convenida del terrorismo. Sin embargo, en su resolución 1566 (2004) de 8 de octubre de 2004, el Consejo de Seguridad recordó que los actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituirían delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito, no admitían justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar. El Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio ha propuesto también una descripción similar, en la que se caracteriza al terrorismo como “cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo” (A/59/565, párr. 164 a)).
- ⁵ Charles Hanley, “Increasingly guerrillas financed by drugs” *Toronto Star*, 29 de diciembre de 1994, pág. A10.
- ⁶ “The nexus among terrorists, narcotics traffickers, weapons proliferators, and organized crime networks in Western Europe”, estudio preparado por la División de Investigaciones Federales de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, diciembre de 2002 (<http://www.loc.gov/rr/frd/terrorism.html>).
- ⁷ Thomas M. Sanderson, “Transnational terror and organized crime: blurring the lines”, *SAIS Review*, vol. XXIV, Nº 1 (invierno-primavera de 2004).
- ⁸ Las estimaciones oscilan entre 10 y 25 millones de dólares (véase Larry Niksch, “Abu Sayyaf: target of Philippine-U.S. anti-terrorism cooperation”, Servicio de Investigaciones del Congreso, Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, 21 de enero de 2002 (<http://fpc.state.gov/documents/organization/8046.pdf>)).
- ⁹ “An unforgotten ransom”, *Expatica*, 5 de septiembre de 2003 (http://www.expatica.com/source/site_article.asp?subchannel_id=19&story_id=1974).
- ¹⁰ “French police arrest three linked to Algerian Islamist Group”, *Global News Wire—Asia Africa Intelligence Wire*, 19 de octubre de 2002.
- ¹¹ El Kadi Ihsane, “In the hearthland of the GSPC”, *Algeria Interface*, 16 de diciembre de 2002 (http://algeria-interface.com/new/article.php?article_id=657&lng=e).
- ¹² Anthony Keats, “In the spotlights: the Salafist Group for Call and Combat (GSPC)”, *CDI*, 14 de enero de 2003.
- ¹³ Emerson Vermaat, “Bin Laden’s terror networks in Europe”, Mackenzie Institute Occasional Paper, 26 de mayo de 2002 (<http://www.mackenzieinstitute.com/commentary.html>).
- ¹⁴ Para el análisis que se presenta aquí se ha utilizado también una monografía inédita de Deborah Diamond sobre la relación entre la delincuencia organizada y el terrorismo.
- ¹⁵ Los delitos contra la propiedad intelectual se pueden desglosar en tres categorías: la violación del derecho de autor, la violación de marcas y el robo de secretos comerciales. Las violaciones

del derecho de autor consisten típicamente en la piratería y falsificación de programas informáticos, música grabada y vídeos de películas. Las violaciones de marcas comprenden la falsificación de productos de marca. Las violaciones relativas al robo de secretos comerciales consiste en el robo de información protegida y delicada de gran valor y abarca todos los tipos de industria, desde la manufacturera hasta los servicios financieros y la alta tecnología. En las tres categorías, el objetivo final es vender los artículos falsificados o robados para obtener ganancias.

- ¹⁶ Testimonio prestado en la audiencia “Intellectual Property Crimes: Are Proceeds from Counterfeited Goods Funding Terrorism?” en el Comité de Relaciones Internacionales, Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 108º Congreso, primera sesión, 16 de julio de 2003.
- ¹⁷ James A. Damask, “Cigarette smuggling: financing terrorism?”, *Mackinac Center for Public Policy*, 1º de julio de 2002 (<http://www.mackinac.org/article.asp?ID=4461>).
- ¹⁸ Kimball Perry, “Year later, terrorism claim blasted”, *Cincinnati Post*, 11 de junio de 2004 (<http://www.cincypost.com/2004/11/06/terror110604.html>).
- ¹⁹ Steven Metz, “The future of insurgency”, 10 de diciembre de 1993 (www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/metz.pdf).
- ²⁰ Consúltase el sitio *Web* de la Comisión nacional encargada de analizar los ataques terroristas perpetrados contra los Estados Unidos (http://www.9-11commission.gov/staff_statements/911_TerrFin_Ch1.pdf).
- ²¹ Sebastian Rotella, “Jihad’s unlikely alliance”, *Los Angeles Times*, 23 de mayo de 2004.
- ²² M. Cherif Bassiouni, “Legal control of international terrorism: a policy-oriented assessment”, *Harvard International Law Journal*, vol. 43, Nº 1 (invierno de 2002).
- ²³ Thomas M. Sanderson, “Transnational terror and organized crime: blurring the lines”, *SAIS Review*, vol. XXIV, Nº 1 (invierno-primavera de 2004).
- ²⁴ Grupo Internacional sobre Crisis, *War and Drugs in Colombia*, Latin America Report, Nº 11, 27 de enero de 2005, pág. 2 (http://www.icg.org/library/documents/latin_america/11_war_and_drugs_in_colombia.pdf).
- ²⁵ *The Rule of Law in the Global Village: Issues of Sovereignty and Universality* (Milán, Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional, 2001), págs. X y XI.
- ²⁶ Bassiouni, loc. cit.
- ²⁷ *Annual Report for 2000 and Resource Material Series Nº 59* (Tokio, Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, octubre de 2002), tercera parte, Work Product of the 119th International Training Course, “Current Situation of and Countermeasures against Transnational Organized Crime”, Visiting Experts’ Papers, Matti Jousen, págs. 345 y ss.
- ²⁸ Véase M. Bassiouni y E. Wise, *Aut Dedere Aut Judicare: the Duty to Prosecute or Extradite in International Law* (Dordrecht, M. Nijhoff, 1995), págs. 7 a 9; véase también M. Bassiouni, *International Extradition in United States Law and Practice*, 3ª edición (Dobbs Ferry, Nueva York, Oceana Publications, 1996), págs. 295 a 382.
- ²⁹ M. Bassiouni, *International Extradition in United States Law and Practice*, 3ª edición (Dobbs Ferry, Nueva York, Oceana Publications).
- ³⁰ Tamara Makarenko, “Countering the terror-crime nexus”, *Jane’s Intelligence Review*, 1º de abril de 2002.
- ³¹ Tamara Makarenko, “A model of terrorist criminal relations”, *Jane’s Intelligence Review*, 1º de agosto de 2003.
- ³² Walter Laqueur, “Postmodern terrorism”, *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 1996.

- ³³ Tamara Makarenko, “Countering the terror-crime nexus”, *Jane’s Intelligence Review*, 1º de abril de 2002, y Tamara Makarenko, “A model of terror criminal relations”, *Jane’s Intelligence Review*, 1º de agosto de 2003.
-