

DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TERRORISMO. SU COMBATE A TRAVÉS DE LA CONVENCIÓN DE PALERMO¹.

Edgardo Buscaglia, Samuel González Ruiz,
Stefano Fumarulo, César Prieto Palma²
Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile
Delincuencia Organizada y corrupción

Sumario: 1. Introducción; 2. Globalización, terrorismo y delincuencia organizada; 3. Los instrumentos internacionales contra el terrorismo; 4. La lucha contra la delincuencia organizada; 5. Nexos y diferencias entre delincuencia organizada y terrorismo; 6. Algunos aspectos adicionales en la lucha contra la delincuencia organizada con vínculos terroristas. 7. Terrorismo individual. 8. Algunos aspectos adicionales en la lucha contra la delincuencia organizada con vínculos terroristas.

1. Introducción

El terrorismo no fue creado el 11 de septiembre de 2001, sin embargo este día será recordado siempre por un hecho terrorista. No es tampoco cuando los terroristas comenzaron a usar armas de destrucción masiva, pues ya habían utilizado estos artefactos en atentados con bombas, como los cometidos contra el Hipercor de Barcelona, por parte de la E.T.A.³; en los ataques en la Federación Rusa contra edificios en las ciudades de Vladikavkaz, Buinaksk, Moscú y Volgodonsk⁴; en los ataques contra el World Trade Center de NY en 1993⁵; el atentado contra el edificio federal de Oklahoma City, por parte de un grupúsculo radical de los EUA⁶; así como los ataques contra las embajadas americanas en Kenia y Tanzania, por parte de Al Qaida⁷; en los atentados dinamiteros en Roma,

* El punto de vista del presente artículo es el de los autores y no necesariamente refleja el criterio del Secretariado de las Naciones Unidas

¹ Versiones preliminares de este artículo fueron presentadas en El Seminario de Prevención de Actos terroristas, febrero de 2002, organizado por el Instituto Andaluz de Criminología en la Universidad de Málaga, España y en el Primer Seminario Internacional Antiterrorismo organizado por la Escuela Ibero Americana de Criminología de Bogotá, Abril 2002, Colombia.

² Edgardo Buscaglia es Experto en temas de corrupción de la Oficina de Naciones Unidas para el Control de Drogas y Prevención del Delito, pertenece al plantel de académicos de la Hoover Institution de la Universidad de Stanford, y es Director del Centro para el estudio de la economía y del derecho internacional de la Escuela de Derecho de la Universidad de Virginia. Posee un doctorado en Derecho y un doctorado en Economía por la Universidad de California en Berkeley y la Universidad de Illinois en Urbana Champaign respectivamente. Samuel González Ruiz es Asesor Interregional de la Oficina de Naciones Unidas para el Control de drogas y Prevención del Delito; ha sido titular de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, Coordinador de Asesores del Procurador General de la República, y Secretario del Instituto Nacional de Ciencias Penales, en México; es Doctor en Derecho por la Universidad de Milán-Bolonia. Stefano Fumarulo, Master in Laws en Cooperación Internacional en la Lucha contra los Crímenes Transnacionales en la Universidad de Teramo, Italia. César Prieto Palma ha sido fiscal federal en la Unidad Antinarcóticos en México, está redactando su Tesis Doctoral con el tema el tipo penal de la delincuencia organizada, por la Universidad de Salamanca, España.

³ El 17 de junio de 1987, en los Almacenes Hipercor de Barcelona, la organización terrorista E.T.A. realizó un atentado en donde perdieron la vida 21 personas y 42 heridos. Ha sido uno de los más sangrientos de la historia terrorista en España. www.elpais.es/temas/eta/menua/a4/los80.html.

⁴ 9 de septiembre de 1999, la Federación Rusa sufrió varios atentados terroristas que dejaron como saldo más de 293 muertos. *El Mundo*, 3 de enero de 2000, sección Europa.

⁵ 1993 - Seis personas murieron y más de mil resultaron heridas cuando el World Trade Center de la ciudad de Nueva York es sacudido por una bomba en un estacionamiento subterráneo en una de las Torres Gemelas.

⁶ 1995 - 168 personas murieron como resultado del bombazo detonado en el edificio federal de la ciudad de Oklahoma.

⁷ 1998 - 224 personas mueren y más de cinco mil resultan heridas luego de los bombazos que sacuden y destruyen las embajadas de Estados Unidos en Kenia y Tanzania.

Milán y en Florencia, por parte de la Mafia en 1993⁸; o en los miles de muertos que produjo la violencia terrorista del cartel del narcotráfico de Pablo Escobar Gaviria contra el pueblo Colombiano⁹.

Las miles de personas de ochenta países que murieron en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, prácticamente ante la incredulidad y el dolor de los ojos de todo el mundo, son una terrible consecuencia del ataque terrorista de la organización de Al Qaida. Sin embargo, esta consecuencia tal vez no sea la que más sufrimientos ha generado. El Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan ha subrayado en su discurso del 20 de Septiembre de 2001 que los terroristas que atacaron a los Estados Unidos de América el 11 de septiembre tenían como objetivo a una nación pero hirieron al mundo entero¹⁰.

En síntesis, los acontecimientos del 11 de septiembre pasado, demostraron que la globalización ha también beneficiado la capacidad de acción de los grupos terroristas, ahora también transnacionales, por lo que la amenaza que estas organizaciones han impuesto en las sociedades y al mundo en general requieren una solución transnacional para un problema transnacional.

Por su parte, el nuevo Director Ejecutivo de la Oficina de Naciones Unidas para el Control de Drogas y prevención del Delito Antonio María Costa ha contabilizado los costos de este lamentable suceso de la siguiente manera: los atentados en Nueva York y en Washington costaron solo pocos miles de dólares para la preparación, pero tuvieron un impacto inimaginable.¹¹

2. Globalización, terrorismo y delincuencia organizada

En realidad, podemos afirmar que lo que el 11 de septiembre mostró al mundo es como unos terroristas se pueden apoderar de un elemento de la vida común, como un avión de pasajeros, y convertirlo en un arma de destrucción masiva, que puede traer consecuencias incalculables en todas partes del mundo.

La globalización está presente en la realidad cotidiana del actuar humano, en todos los aspectos, representado grandes oportunidades para hacer negocios lícitos, haciendo crecer las economías y las oportunidades de desarrollo para los ciudadanos y las naciones. Por otra parte, ha incrementando el intercambio de información, para acercar a los individuos, sus pueblos y a sus organizaciones. Pero, estos avances tecnológicos también han tenido efectos negativos, incrementando la desigualdad en el acceso a los recursos económicos y también han permitido que grupos de delincuentes tomen esas oportunidades para cometer delitos transnacionales como el narcotráfico, el tráfico de personas, el lavado de dinero y el incremento de la corrupción. Como consecuencia las organizaciones transnacionales delictivas son capaces de atentar contra las sociedades, su forma de gobierno y la seguridad de sus ciudadanos. Podemos afirmar que delincuencia organizada y terrorismo representan ahora las dos más graves amenazas a escala internacional y nacional.

⁸ En el verano de 1993 la Mafia actuó lo que se conoce como estrategia de la tensión: 3 bombas explotaron en Roma, Milán y Florencia. En esta última ciudad, 5 personas murieron por la explosión. En Mayo 2002 la Corte Suprema Italiana ha confirmado las condenas de Salvatore Riina, Bernardo Provenzano y otros jefes de la mafia.

⁹ El asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, el 30 de abril de 1984, que exigió la aplicación de la extradición, es considerado por distintos analistas el inicio del narcoterrorismo en Colombia. Entre 1986 y 1992, los denominados ajustes de cuentas y otros mecanismos de terror acabaron con la vida de más de 31.000 personas en Medellín. *Periódico el colombiano, Especial 90 años. "El Narcoterrorismo casi explota al País"*.

<http://www.elcolombiano.com/micolombiano/narcotrafico/narcoterrorismo.htm>.

¹⁰ SG/SM/7977 GA/9920. 1 October 2001 Secretary-General, Addressing Assembly On Terrorism, Calls For 'Immediate Far-Reaching Changes' In UN Response To Terror.

¹² Los costos de descontaminación han sido estimados en 15 billones de US dólares; también los sectores económicos (sobre todo el sector del turismo) sufrieron pasivos de 15 billones de US dólares; mas de 8 billones de US dólares fueron pagados en todo el mundo para apoyar a las aerolíneas. Para incrementar las medidas de seguridad se han consumado aproximadamente 10 billones de dólares. Calculando otros gastos, el impacto directo económico de los atentados del 11 de septiembre puede superar los 100 billones de dólares. En este análisis del Director Costa no están incluidas las pérdidas de ocupaciones y el descenso de las bolsas de valores en todo el mundo. Discurso de apertura al "Symposium en Combating International Terrorism: the Contribution of the United Nations", Vienna 3-4 Junio 2002.

3. Los instrumentos internacionales contra el terrorismo

El papel de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo es fundamental como lo ha subrayado el Secretario General Kofi Annan, y es necesario reforzar el arsenal ya existente.¹²

Desafortunadamente la implementación de las Convenciones de las Naciones Unidas sobre el tema del terrorismo no ha sido regular. Específicamente, se carece de las medidas necesarias para un monitoreo sistemático o un dispositivo para la implementación que permita una evaluación de los instrumentos nacionales utilizados para transformar las convenciones en leyes internas de cada Estado parte. El actual Director del ODCCP, Antonio María Costa, afirmó que “examinando más de treinta años de iniciativas de las Naciones Unidas, debemos ser honestos con nosotros: No han —o no en manera suficiente— reducido el riesgo, las manifestaciones o las consecuencias del terrorismo internacional”. Las organizaciones criminales con fines terroristas han aumentado su presencia en más de 67 países entre 1990 y el 2001 y su apoyo financiero se estima en contar con redes financieras que abarcan a 88 naciones.¹³ Los vínculos entre estos grupos terroristas y sus actividades como parte de organizaciones criminales se analizarán a continuación como parte de este trabajo.

En este contexto, la cooperación internacional contra la financiación del terrorismo, asociado al blanqueo de dinero de organizaciones criminales, representa uno de los desafíos más significativos que enfrenta la comunidad internacional en esta década. Por ejemplo, la lucha armada del Gobierno de Colombia en contra de la guerrilla, narcotráfico, terrorismo y delincuencia organizada, es un asunto que trasciende las fronteras del país sudamericano y repercute mundialmente a través del consumo de drogas y del lavado de cuantiosas sumas de dinero provenientes del tráfico de estas drogas.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su 4385a. sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001, aprobó la Resolución 1373 que condena los ataques del 11 de septiembre, induce a la Comunidad Internacional a tomar medidas para la prevención y la represión del fenómeno terrorista, y establece un Comité antiterrorista¹⁴.

¹²1) Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, signed at Tokyo on 14 September 1963, (deposited with the Secretary-General of the ICAO); 2) Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at the Hague on 16 December 1970, (deposited with the Governments of the UK, the USA and the Russian Federation); 3) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 23 September 1971, (deposited with the Governments of the UK, the USA and the Russian Federation); 4) Convenio sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973, (depositado ante el Secretario General de la ONU); 5) Convenio Internacional contra la Toma de Rehenes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979, (depositado ante el Secretario General de la ONU); 6) Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, signed at Vienna on 3 March 1980, (deposited with the Director-General of IAEA); 7) Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 24 February 1988, (deposited with the Governments of the UK, the USA, the Russian Federation and the ICAO); 8) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, done at Rome on 10 March 1988, (deposited with the Secretary-General of the IMO); 9) Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, done at Rome on 10 March 1988, (deposited with the Secretary-General of the IMO); 10) Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección. Firmado en Montreal el 1° de marzo de 1991, (depositado ante el Secretario General del ICAO); 11) Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997, (depositado ante el Secretario General de la ONU); 12) Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999, (depositado ante el Secretario General de la ONU). Convenio de las Naciones Unidas sobre el Terrorismo depositados ante el Secretario General: 1) Convenio sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos. Nueva York, 14 de diciembre de 1973); 2) Convenio Internacional contra la Toma de Rehenes. Nueva York, 17 de diciembre de 1979; 3) Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas. Nueva York, 15 de diciembre de 1997; 4) Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. Nueva York, 9 de diciembre de 1999.

¹³ Informe del Departamento de Justicia de los EE.UU (DOJ/GOA1298/11-23/01).

¹⁴ En su declaración ministerial de 12 de noviembre de 2001, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1377, en la que destacó la necesidad de estudiar los medios de prestar asistencia a los Estados para que apliquen las disposiciones de la Resolución 1373. En consecuencia, el Comité contra el Terrorismo invitó a todos

Es importante subrayar que el Consejo de Seguridad con esta Resolución decide, entre sus disposiciones, que los Estados “prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo”; que “denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan refugios”; que “aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos”. Al mismo tiempo se exhorta a los Estados a una eficaz cooperación en el ámbito judicial y a nivel investigativo.¹⁵

Si bien no existe una definición única y de consenso en lo que significa terrorismo, puede decirse que se trata de una actividad que busca generar terror en la sociedad para obtener fines políticos. En este sentido, el terrorismo es un instrumento político reprobable e inadmisibles, en consecuencia ilegítimo. La dificultad con los grupos terroristas es que usan conceptos como: “ejércitos”, “frentes de resistencia” o de “partidos políticos” que pretenden obtener cierta legitimidad para lograr sus fines. Sin embargo, estos medios de lucha son reprobables y tienen que ser combatidos con toda energía y contundencia como lo ha hecho la resolución N° 1373.¹⁶

4. La lucha contra la delincuencia organizada

A diferencia del terrorismo, en el cual la comunidad internacional todavía no se pone cabalmente de acuerdo en su conceptualización, en lo que tiene que ver con delincuencia organizada, la comunidad internacional comprendió atrás la necesidad de colaborar más ampliamente en su lucha. En la Conferencia Mundial de Nápoles de 1994, se estableció la necesidad de elaborar una Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Como resultado, en menos de 3 años de negociaciones se llegó a la adopción de un texto que, sin duda, será un importante referente en la determinación de las maneras más efectivas de combatir la delincuencia organizada transnacional. El consenso internacional se mostró claramente en la Conferencia Internacional de Firma del instrumento que fue suscrito por 124 países en Palermo, Italia, en diciembre de 2000.

Es necesario subrayar que esto fue posible como parte de un proceso de evolución de las legislaciones nacional e internacional de lucha contra la delincuencia organizada. En el aspecto internacional, pueden destacarse como momentos importantes de este proceso, los siguientes: a) La elaboración de la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas* de Viena de 1988, sus comentarios y regulación básica a través de leyes modelos. b) La elaboración de normas regionales como la de la Organización de Estados Americanos (OEA) mediante los trabajos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

los Estados que estuvieran en condiciones de hacerlo a que contribuyeran a la recopilación de un directorio de fuentes de asesoramiento y conocimientos en materia de práctica legislativa y administrativa.

Desde el 7 de junio el Comité Antiterrorista, está recibiendo las cartas de los países miembros, que serán utilizados para evaluar su trabajo. El Comité tiene la intención de ser más directo en su segunda fase en la identificación de potenciales lagunas, preguntando a los estados cuales acciones quieren tomar para implementar sus sistemas legales. El Comité podrá recomendar las áreas en las cuales los estados tienen que mejorar para estar en armonía con la resolución 1373. A nivel Inter-regional es interesante el rol del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) que cada año publica un reporte sobre la situación de las políticas contra el lavado de dinero en los Países del mundo. Consejo de Seguridad: 6. *Decide* establecer, de conformidad con el artículo 28 de su reglamento provisional, un Comité del Consejo de Seguridad integrado por todos los miembros del Consejo, para verificar la aplicación de la presente resolución, con la asistencia de los expertos que se consideren apropiados, y *exhorta* a todos los Estados a que informen al Comité, a más tardar 90 días después de la fecha de aprobación de la resolución y con posterioridad conforme a un calendario que será propuesto por el Comité, de las medidas que hayan adoptado para aplicar la presente resolución.

¹⁵ En el ámbito regional por ejemplo, la Unión Europea, ha propuesto: una decisión marco del consejo en el combate al terrorismo (solo una semana después del atentado), la directiva 97 de diciembre de 2001 en la prevención del uso del sistema financiero con el propósito de lavar dinero, y la regulación del Consejo en medidas restrictivas específicas dirigidas en contra de ciertas personas y entidades con el fin de combatir el terrorismo. Desde Diciembre de 2001 la Comisión Europea publica una lista de personas y grupos terroristas.

¹⁶ Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001 y que comentaremos más adelante. En el ámbito europeo debe destacarse que reconoce los acuerdos de que contienen una definición de terrorismo válida para la Unión Europea¹⁶, y a “*Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, 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*” Bruselas, 30.11.2001.COM (2001)713 final. 2001/0228 (CNS).

(CICAD)¹⁷, y c) la normativa Europea de legislación contra drogas y delincuencia organizada,¹⁸ así como la normativa internacional de lucha contra el lavado de dinero de la OECD a través del GAFI¹⁹. El momento conclusivo de esta evolución está representado por la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos²⁰.

En las legislaciones internas, destacan tres modelos de criminalización contra la delincuencia organizada, a) La *Conspiracy Law* del *Common Law*, b) La ley R.I.C.O. - *Racketeer Influenced and Corrupted Organization* de 1970 de los Estados Unidos de América²¹; c) el modelo de la Ley *Rognoni-La Torre* de 1982 en Italia²². Otros modelos importantes de legislaciones contra la delincuencia organizada lo representan la legislación francesa²³, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de México de 1996²⁴ y la legislación colombiana en su artículo 186 de su Código Penal²⁵.

Las leyes contra la delincuencia organizada tienen por objeto sancionar a la delincuencia organizada y para ello construyen tipos penales especiales y nuevos medios de prueba, así como nuevas formas de admisibilidad y de evaluación de la prueba. En este sentido, las leyes contra la delincuencia organizada representan un nuevo paradigma jurídico-dogmático en la conceptualización de delincuencia organizada²⁶ y en las construcciones jurídicas de los tipos penales, de los instrumentos y de las reglas de interpretación de las pruebas.

Debe subrayarse que la Convención contiene una definición pragmática cuando en su artículo 2 define que "Por *grupo delictivo organizado* se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y actué concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves 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". Por delito grave se entiende aquellos delitos que tienen una penalidad de 4 años o más de prisión.

¹⁷ <http://www.oas.org>, Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas 1993; Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (Aprobada en la primera sesión plenaria celebrada el 13 de noviembre de 1997).

¹⁸ El Tratado de Ámsterdam, es el principal instrumento jurídico de la Unión europea en la lucha contra la criminalidad organizada. Que entró en vigor el 1 de mayo de 1999. http://europa.eu.int/eur-lex/es/search/search_treaties.html.

¹⁹ Las 40 recomendaciones para combatir el lavado de dinero. Aprobadas en la cumbre del GAFI de febrero de 1990 en París, www.fatf.gafi.org.

²² Podemos decir que la Convención de Palermo contiene aproximadamente un 70% de los instrumentos contemplados en la Convención de Viena – cfr. González Ruiz, Fumarulo, *Las Convenciones de Viena y de Palermo: derecho internacional penal en evolución*, en preparación.

²¹ R.I.C.O. focaliza la acción penal en la denominada Empresa R.I.C.O. que es definida como "toda estructura y composición organizacional que se desenvuelve a través de actividades primarias delictivas vinculadas y vinculantes donde exista una alta probabilidad de continuidad futura de la actividad delictiva."

²² *Asociación tipo-mafia* (ley n. 646/1982, 13 de septiembre de 1982) La asociación de 3 o más personas puede ser considerada como mafia. 1) Penaliza al promotor, líder u organizador, b) Aplica a la "camorra" y a otras asociaciones que utilizan la fuerza para intimidar y amenazar para ampliar la organización.

²³ El artículo 450. 1 del Código Penal de Francia, contiene el delito de *association de malfaiteurs* en donde sanciona independientemente de otros delitos cometidos la asociación con fines de delinquir con una pena de 10 años de prisión.

²⁴ La Ley Federal contra la Delincuencia organizada regula aspectos sustantivos, adjetivos, ejecutivos y orgánicos respecto a delincuencia organizada como una sola materia. El artículo 2 de esta ley manifiesta: "Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos ..., serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada". Algunos de estos delitos son el secuestro, la corrupción, el narcotráfico, lavado de dinero y el terrorismo.

²⁵ El artículo 186 del Código Penal, reformado bajo la Ley 589 de 2000, publicada en el Diario Oficial nº 44.073 del 7 de julio de 2000. que dice: "CONCIERTO PARA DELINQUIR. Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por ese solo hecho, con prisión de tres (3) a seis.(6) años.

²⁶ Cfr. Klaus Von Lampe, *Not process of enlightenment: the conceptual history of organized crime in Germany and the United States of America*. P. 99 y ss. Forum. Volume 1, number 2 December 2001 United Nations New York. 2001.

Esta definición pragmática tendrá una influencia considerable en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia de la mayoría de los países del mundo en los próximos 10 años, dada la armonización de las legislaciones que presupone.

5. Nexos y diferencias entre delincuencia organizada y terrorismo

Los vínculos entre delincuencia organizada y terrorismo no son nuevos, existen grupos de delincuencia organizada que han utilizado el terrorismo como medio para imponer sus fines de impunidad contra el Estado.

Terrorismo y delincuencia organizada no son conceptos sinónimos. Pues no todos los grupos de delincuencia organizada son terroristas ni todos los terroristas son grupos de delincuencia organizada.

6. Diferencias entre Delincuencia Organizada y Terrorismo

Es conveniente distinguir, en primera instancia entre los grupos terroristas y los actos de terroristas aislados. Esta distinción no es válida para el caso de delincuencia organizada en la que siempre se trata de un grupo de tres o más personas que concertan sus actos delictivos de manera continua y continuada.

Es cierto que muchos de los grupos terroristas se financian por actividades ilícitas como la extorsión, el secuestro, el tráfico de armas o drogas, etc. Por lo tanto, la participación de grupos terroristas en actividades delictivas organizadas con fines de financiación contempla un vínculo que debemos subrayar como clave en la posible utilización de la Convención de Palermo para criminalizar estos vínculos.

Refiriéndonos a las relaciones entre grupos, conceptualmente, podemos hacer un análisis de los nexos entre delincuencia organizada y de los puramente terroristas de la siguiente manera:

Grupos de delincuencia organizada que no tienen relación con el terrorismo.

Grupos de delincuencia organizada que realizan actividades terroristas tales como el cartel de Medellín o la Mafia italiana que recurrieron al terrorismo en la búsqueda de impunidad.

Grupos terroristas que realizan actividades criminales para financiar sus desviados fines políticos²⁷.

Grupos terroristas que realizan intercambios de bienes con la delincuencia organizada.

Organizaciones terroristas no financiadas por delitos.

7. Terrorismo individual.



Se puede hablar de grupos de delincuencia organizada utilizando al terrorismo para conseguir sus fines que son siempre los de obtener beneficios económicos. La Convención de Palermo es sin

²⁷ Recordemos el caso de los recientemente detenidos en España miembros de Al Qaida que financiaban sus actividades entre otras, mediante el uso de tarjetas de crédito falsas, como consta en el auto de procesamiento del juzgado central de instrucción No. 5 de la audiencia nacional del 28 de noviembre de 2001. sumario 35/01.

embargo más amplia cuando define entre los objetivos de la organización delictiva “otro beneficio de orden material.” Esto abre perspectivas importantes en la lucha contra los vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada.

Debemos distinguir el beneficio económico o financiero que tiene un ánimo totalmente de lucro, del beneficio material que es desarrollar una actividad. Por ejemplo, por definición, en los códigos civiles del derecho continental se distingue entre sociedad y asociación. Las asociaciones no tienen fines de lucro pero de todas maneras necesitan recursos económicos para desarrollar sus fines. Al contrario en las sociedades, los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o esfuerzos para la realización de un fin común de carácter preponderantemente económico.

Los beneficios materiales a los que se refiere la Convención de Palermo tienen por objeto, *mutatis mutandi*, organizaciones que no tienen fines de lucro pero si cometen delitos para realizar sus fines. De esta manera, las organizaciones terroristas con vínculos con la delincuencia organizada quedarían incorporadas en esta categoría siempre y cuando cometan acciones ilícitas para obtener beneficios que les permitan desarrollar sus fines²⁸.

Las cuatro tipologías vinculando terrorismo y crimen organizado, recién mencionadas, están cubiertas en la Convención de Palermo. Adicionalmente, cabe destacar que la Convención de Palermo no distingue la motivación política de los actos cometidos por organizaciones delictivas. Todo grupo terrorista que financie sus actividades terroristas a través de vínculos con delincuencia organizada como la venta de drogas, el fraude bancario o el lavado de dinero, esta regulado por la Convención independientemente del fin de lucro que pudiera tener²⁹.

Analizando lo anterior podemos afirmar que solamente pocos grupos terroristas pueden funcionar sin realizar actividades vinculadas con la delincuencia organizada, por lo que en este sentido es importante que los países que adopten la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional deberán cumplir con las obligaciones contempladas y para ello deberán crear o modificar sus instituciones que, de acuerdo a sus necesidades, puedan servir para combatir a la delincuencia organizada. Para este efecto, nosotros exponemos aquí algunas recomendaciones que pueden servir para que los países desarrollen una estrategia nacional de lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción, que tengan como metas la desarticulación de las organizaciones criminales, la limitación de sus actividades y la confiscación de sus bienes. En este sentido podemos afirmar que los elementos generales a considerar pueden ser:

los aspectos legales, en los cuales pueden adoptar algunas de las dos formulas (pertenencia o participación) de penalización de la participación en un grupo delictivo organizado, contempladas en la Convención de Palermo;

el diseño de las instituciones policiales, fiscales, judiciales y de ejecución de penas, que puedan ser eficaces y eficientes, frente a una criminalidad que utiliza organizaciones complejas como uno de los elementos más importantes de su existencia;

la formación de expertos en las investigaciones contra la delincuencia organizada para que no este en manos de personas con conocimientos empíricos en materias vinculadas a la complejidad de las actividades criminales. Estas materias incluyen las dimensiones financieras, psico-sociales, criminológicas, legales y económicas que dan la vida a las organizaciones criminales. Por ejemplo, es

²⁸ Por ejemplo el Manual Federal de Fiscales de los Estados Unidos de América, cuarta edición. Julio de 2000, afirma: que la obtención de ánimo de lucro no es un requisito de la Ley R.I.C.O. siendo este un elemento importante de esta institución “ Esto permite al Gobierno el uso del R.I.C.O., contra grupos que no tiene un propósito financiero - por ejemplo: Terroristas políticos y otros grupos que cometen crímenes violentos como homicidios y usan bombas pero sin beneficio económico.”

²⁹ El Director de ODCCP, Antonio Maria Costa, en su discurso de apertura del Symposium “Combating International Terrorism: the Contribution of the United Nations” ha afirmado que: “mientras se espera la finalización de la Convención completa, tenemos que estar determinados a luchar contra todas las manifestaciones de terrorismo. Para el derecho penal de las naciones estos son delitos muy serios. La categoría de “delitos serios” también juega un papel importante en la Convención contra la delincuencia organizada transnacional. Cuando entre en vigor, esta Convención será de uso considerable porque aborda ciertos delitos terroristas, ya que sus medidas podrían aplicarse a las actividades delictivas de grupos terroristas. Mientras que en la Convención de Palermo no se pretende cubrir al terrorismo como tal, puede ser una herramienta importante para la cooperación internacional, también contra grupos terroristas que participan en el mismo tipo de actividades como grupos criminales organizados.”

el caso de las investigaciones financieras en delincuencia organizada – que representan un instrumento clave contra el aparato circulatorio de toda organización criminal;

el desarrollo de estrategias de aplicación de las leyes contra la delincuencia organizada, que al ser extremadamente intrusivas, deben ser aplicadas solo excepcionalmente, ya que si se aplican de manera expansiva a casos y condiciones para las que no estaban previstas, se podrán producir consecuencias no deseadas. Por lo que es importante construir diques de contención internos o externos dentro de las instituciones que les corresponderá aplicar estas leyes. Estos diques en la aplicación de leyes contra la delincuencia organizada brindarán una mayor seguridad jurídica frente a la aplicación arbitraria de los medios de lucha, tales como la ampliación de los plazos de investigación, el arraigo para investigación, los testigos colaborantes, las operaciones encubiertas y entregas controladas, las intervenciones telefónicas y ambientales, y como ya lo mencionamos las investigaciones financieras. Los controles de la decisión, ya sean centralizados o descentralizados, internos o externos, son un elemento necesario que debe ser contemplado en la construcción de una estrategia nacional contra la delincuencia organizada;

en consecuencia, el material probatorio ha de ser analizado y valorado en su conjunto³⁰, buscando integrar siempre de manera armónica las pruebas. Ya que, como lo hemos sostenido, en asuntos de delincuencia organizada estamos en presencia de una actividad criminal que se extiende en el tiempo, y que es un delito continuo respecto de los delitos-predicado y un delito continuado respecto del delito de delincuencia organizada.

8. Algunos aspectos adicionales en la lucha contra la delincuencia organizada con vínculos terroristas

El tráfico ilegal de material radioactivo, biológico, químico y demás arsenal convencional es actualmente dirigido por organizaciones criminales transnacionales de apoyo a grupos terroristas que utilizan la corrupción a altos niveles del sector público en diferentes regiones para así poder asegurar la obtención, tránsito y provisión de estas armas letales a grupos terroristas que muchas veces tejen alianzas estratégicas o de fusión parcial con organizaciones criminales.³¹ Este diagnóstico ha sido confirmado a través del análisis empírico conducido en las Naciones Unidas en donde se verifica la relación de correspondencia que existe entre los niveles de delincuencia organizada y los niveles de corrupción en todas las regiones del planeta. Más aún, en el análisis numérico del *Global Trends* de las Naciones Unidas se verifica que los niveles de tráfico de armas, de seres humanos y de actividades de fraude en el orden financiero están todos relacionados a los niveles de alta corrupción política y de altos niveles de delincuencia organizada con vinculaciones terroristas³². Los vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y la corrupción en los sectores públicos ya constituyen una clara amenaza a la seguridad internacional de las naciones y a la estabilidad política mundial que confirman la hipótesis de que la relación entre violencia, corrupción y delincuencia organizada es central a nuestro análisis.

En este contexto, la captura del estado representa un alto nivel de corrupción pública que provee el insumo básico para los fines políticos de grupos terroristas que operan como organización criminal a través de la financiación de sus actividades. Los países que han utilizado mejores prácticas en la lucha contra los grupos terroristas han adoptado políticas económicas y sociales que van más allá de las simples medidas legales antes descritas, para así también romper con estos vínculos entre corrupción, terrorismo y delincuencia organizada. Algunas de estas medidas abarcan el área política e incluyen:

alcanzar una mayor eficacia de las instituciones estatales en la provisión de servicios básicos, tal como el servicio de resolución de disputas, para así impedir que la sociedad acuda a organizaciones criminales terroristas como mecanismo alternativo;

³⁰ Cfr. González-Ruiz Samuel, Buscaglia Edgar, Prieto César y García-González José Cruz, *Ligas entre corrupción y delincuencia Organizada. Tesis, casos y propuestas*. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Chile.

³¹ Buscaglia, Edgardo (1997) "Public Sector Corruption: Its Causes and Economic Consequences" Essays in Public Policy, Hoover Institution. Palo Alto, CA: Stanford University Press.

³² Proyecto de las Naciones Unidas denominado *Global Trends in Corruption and Organized Crime* ha sido desarrollado a través de una publicación anticipada para Julio 2003. Co-editores y autores: Edgardo Buscaglia y Jan van Dijk, Center for International Crime Prevention, United Nations in Vienna.

una mayor estabilidad de las instituciones políticas;

una mayor transparencia en el proceso electoral que muchas veces se ve sesgado por su financiamiento ilegal;

una mayor fortaleza y activismo de la sociedad civil en su rol de monitores y colaboración con las instituciones del estado;

Entre los aspectos económicos que hacen a aquellas mejores prácticas en la lucha contra las actividades de grupos terroristas organizados se pueden incluir:

la reducción en la incidencia y tamaño de los mercados ilícitos e informales que alimentan las actividades económicas que financian al terrorismo;

las mejoras en la distribución del ingreso y de la riqueza;

la reducción en las barreras al intercambio internacional de bienes y servicios;

la existencia y más coherente aplicación certera de regulaciones financieras que a la vez puedan ser implementadas a través de agencias especializadas de investigación financiera y a través de las superintendencias financieras correspondientes.

Desde el punto de vista social, incrementos en los niveles de pobreza y los niveles bajos en los salarios de empleados públicos también estimulan niveles masivos de corrupción que a la vez incrementan la inestabilidad política que a la vez estimula la penetración del estado por parte de organizaciones criminales nacionales o lo que es peor transnacionales, que a su vez pueden ser organizaciones terroristas.