



NACIONES UNIDAS
Oficina contra la Droga y el Delito

FORO

SOBRE EL DELITO Y LA SOCIEDAD

Volumen 4, números 1 y 2, diciembre 2004

Terrorismo y delincuencia organizada

La economía del terrorismo

La nueva economía del terror

Estadísticas sobre el terrorismo

Detección temprana de campañas terroristas

Actividades antiterroristas de la ONUDD

El Comité contra el Terrorismo y la Resolución 1373
(2001) del Consejo de Seguridad

Haciendo frente a las amenazas terroristas
contra acontecimientos importantes

**OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS
CONTRA LA DROGA Y EL DELITO**

FORO SOBRE EL DELITO Y LA SOCIEDAD

Volumen 4, números 1 y 2, diciembre de 2004

Editor invitado
ALEX P. SCHMID

Terrorismo y delincuencia organizada
Aspectos económicos del terrorismo
La nueva economía del terror.
Estadísticas sobre el terrorismo
Detección temprana de campañas terroristas
Examen de las actividades de lucha contra el el terrorismo de la ONUDD
El Comité contra el Terrorismo y la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad
Haciendo frente a las amenazas terroristas contra acontecimientos importantes



**NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2006**

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.05.IV.8

ISBN 92-1-330194-4

ISSN 1020-9263

Las opiniones expresadas en los artículos que se publican en el *Foro* son de los autores y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las designaciones utilizadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por la Secretaría de las Naciones Unidas acerca del estatuto jurídico de cualquier país, territorio, ciudad o zona, o de sus autoridades, ni acerca de la delimitación de sus fronteras o límites.

NOTA DE LA JUNTA EDITORIAL

El *Foro sobre el Delito y la Sociedad* es una publicación de venta de las Naciones Unidas editada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que está basada en Viena. Aparece en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas, que son el árabe, el chino, el español, el francés, el inglés y el ruso.

El presente número del *Foro* está consagrado al tema del terrorismo. Es el quinto número del *Foro* que se va a publicar y que se distribuirá ampliamente entre lectores muy diversos. El primer número (volumen 1, número 1, febrero de 2001) se dedicaba al resultado del Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Justicia Penal, que tuvo lugar en Viena del 10 al 17 de abril de 2000. El segundo número (volumen 1, número 2, diciembre de 2001) se dedicó al tema de la delincuencia organizada. El tercer número (volumen 2, número 1, diciembre de 2002) trataba de la corrupción, mientras que el cuarto (volumen 3, números 1 y 2, diciembre de 2003) se centraba en las tendencias del delito.

La revista *Foro* está disponible en inglés en el espacio Web de la ONUDD: (http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_publications_forum.html).

DIRECTRICES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

La Junta editorial invita a académicos y expertos de todo el mundo a contribuir al *Foro* con artículos sobre cuestiones criminológicas y sociojurídicas. Los artículos presentados para su publicación tienen que ser originales, es decir, no se han publicado en ningún otro lugar. La longitud de los manuscritos que se tendrán en cuenta para su publicación como artículos en la primera sección de *Foro* no debe exceder de 6.000 palabras. Los artículos más cortos y los comentarios que se presentan para aparecer en la segunda sección del *Foro*, bajo el epígrafe “Notas y acción”, no deben exceder de 2.500 palabras. Los manuscritos deben presentarse en papel y, con preferencia, también en formato electrónico, y deben ir acompañados del currículum vitae del autor y de un resumen analítico.

Los manuscritos deben atenerse al sistema Harvard de referencias, según el cual el nombre del autor y el año de publicación de un trabajo aparecen en el texto y los detalles completos de dicho trabajo se proporcionan en una lista de referencias. Todos los manuscritos, revisiones y correspondencia deben dirigirse a la Editora Gerente de *Foro*, Antoinette Al-Mulla, sea por correo dirigido a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Centro Internacional de Viena, Wagramerstrasse 5, apartado de correos 500, 1400 Viena (Austria), o por correo electrónico (Antoinette.Al-Mulla@unodc.org) o fax (+(43-1)26060-5298).

PREFACIO

“Por su propia naturaleza, el terrorismo constituye un ataque contra los principios fundamentales del derecho, el orden, los derechos humanos y la solución pacífica de controversias, que son los cimientos en que se asientan las Naciones Unidas”.

Secretario General de las Naciones Unidas, Koffi Annan, 4 de octubre de 2002

En octubre de 2001, el Secretario General estableció el Grupo de Trabajo Normativo sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo a fin de identificar las implicaciones y las amplias dimensiones normativas del terrorismo para las Naciones Unidas. En el informe que dirigió al Secretario General en 2002 (A/57/273-S/2002/875, anexo), el Grupo de Trabajo declaró lo siguiente:

“Sin querer con ello formular una definición de amplio ámbito del terrorismo, sería conveniente delinear algunas de las características generales del fenómeno. El terrorismo, en la mayor parte de los casos, constituye esencialmente un acto político. Su finalidad es infligir lesiones dramáticas y letales a personas civiles y crear una atmósfera de terror, generalmente con miras políticas o ideológicas (sean seculares o religiosas). El terrorismo es un acto criminal, pero es algo más que un sencillo acto criminal. Para superar el problema del terrorismo es necesario comprender su naturaleza política así como su psicología y criminalidad básicas. Las Naciones Unidas tienen que tratar con ambos lados de esa ecuación”.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que radica en Viena, se ocupa principalmente de los aspectos de justicia penal del terrorismo. Por consiguiente, los artículos de este número del *Foro* se centran predominantemente en los aspectos financieros y penales del terrorismo, pero también abordan algunas otras cuestiones relacionadas con su prevención.

De interés especial son los vínculos entre el terrorismo y otras formas de delito, especialmente la producción y el tráfico de drogas ilícitas. Esa preocupación ha sido reconocida también por el Consejo de Seguridad en su resolución 1373 (2001) del 28 de septiembre de 2001. Frank Bovenkerk y Bashir Abou Chakra tratan de la cuestión de los vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada en un nivel conceptual, y presentan una serie de cuestiones encaminadas a orientar el análisis del tema.

La discrepancia entre lo poco que cuesta un ataque terrorista y lo onerosas que son sus consecuencias es un tema que aborda Richard Ward en su análisis de la economía del terrorismo, centrándose principalmente en el costo de las repercusiones de los ataques del 11 de septiembre de 2001.

Mucho se ha dicho acerca de la necesidad de suprimir la financiación del terrorismo, pero a menudo no se han obtenido datos empíricos sobre la recaudación de fondos terroristas. Loretta Napoleoni, que es la autora de un reciente e importante estudio sobre el particular, ofrece nuevos puntos de vista sobre lo que denomina “la nueva economía del terror”.

El artículo de Alex Schmid titulado “Estadísticas sobre el terrorismo: dificultades de la determinación de tendencias globales del terrorismo” trata de la obtención de datos en la esfera de los estudios sobre el terrorismo y sobre la forma en que esos datos nos permite descubrir tendencias emergentes acerca de los perfiles y los métodos de los grupos terroristas.

Un requisito previo para la prevención del terrorismo es la capacidad de anticipar las campañas terroristas. Ahora bien, ¿se puede prever la emergencia de amenazas terroristas? El artículo de Matenia P. Sirseloudi sobre detección temprana de campañas terroristas elabora un marco conceptual y propone diversos indicadores prometedores para la evaluación de riesgos, respecto de los cuales no se han finalizado aún las pruebas estadísticas empíricas necesarias.

Los cinco artículos van seguidos por tres notas. En la primera, Jean-Paul Laborde y Brigitte Strobel-Shaw ofrecen un examen de las actividades antiterroristas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y formulan recomendaciones sobre la acción futura, describiendo la labor de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la ONUDD en Viena. A continuación figura una contribución de Walter Gher, que anteriormente era portavoz del Grupo de expertos del Comité contra el Terrorismo, sobre el Comité contra el Terrorismo y la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. El último artículo de la lista de contribuciones es de Francesco Cappé y Stefano Betti, y trata de una iniciativa adoptada por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI) con miras a reforzar la seguridad en acontecimientos como los Juegos Olímpicos, que tendrán lugar en Turín en 2006, y se titula “Haciendo frente a las amenazas terroristas contra acontecimientos importantes: resultado de los cursos prácticos del UNICRI”.

Todos los artículos para el presente número del *Foro* sobre cuestiones relacionadas con el terrorismo han sido escritos por los autores a título personal y no representan los puntos de vista ni las posiciones oficiales de las Naciones Unidas. Los autores son los únicos responsables de sus textos.

Índice

	<i>Página</i>
Nota de la Junta Editorial	<i>iii</i>
Directrices para la presentación de artículos	<i>iii</i>
Prefacio	<i>v</i>

Primera parte. Artículos

Terrorismo y delincuencia organizada. <i>Frank Bovenkerk y Bashir Abou Chakra</i>	<i>3</i>
Aspectos económicos del terrorismo. <i>Richard H. Ward</i>	<i>19</i>
La nueva economía del terror: Cómo se financia el terrorismo. <i>Loretta Napoleoni</i>	<i>35</i>
Estadísticas sobre el terrorismo: Dificultades de medir las tendencias del terrorismo mundial <i>Alex P. Schmid</i>	<i>55</i>
Detección temprana de campañas terroristas. <i>Matenia P. Sirseloudi</i>	<i>79</i>

Segunda parte. Notas y acción

Examen de las actividades de lucha contra el terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y recomendaciones sobre el camino que conviene seguir <i>Jean-Paul Laborde y Brigitte Strobel-Shaw</i>	<i>103</i>
El Comité contra el Terrorismo y la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. <i>Walter Gehr</i>	<i>113</i>
Haciendo frente a las amenazas terroristas contra acontecimientos importantes: resultado de los cursos prácticos organizados por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia <i>Francesco Cappé y Stefano Betti</i>	<i>121</i>

PRIMERA PARTE

Artículos

TERRORISMO Y DELINCUENCIA ORGANIZADA

Por Frank Bovenkerk* y Bashir Abou Chakra**

Resumen analítico

Aunque desde hace mucho tiempo diferentes comunidades investigadoras efectúan análisis relativos al terrorismo y la delincuencia organizada, hasta el decenio de 1980 no se descubrió que la producción y el tráfico de drogas ilícitas se utilizaban para financiar campañas terroristas; a partir de entonces los investigadores empezaron a asociar simultáneamente ambos fenómenos. Ahora bien, la naturaleza de la relación entre los dos fenómenos ha sido tema de controversia. Mientras algunos autores estiman que entre uno y otro fenómeno no solamente hay vínculos estrechos sino que son convergentes, otros son más escépticos, destacando el hecho de que constantemente se hace referencia a un número relativamente pequeño de grupos que hasta ahora han sido objeto de pocas investigaciones a fondo. Los autores estiman que la controversia debe zanjarse mediante investigaciones empíricas muy detalladas. Para resolver esa cuestión, han formulado diez preguntas fundamentales que deben explorarse en esa investigación.

INTRODUCCIÓN

A la delincuencia organizada y al terrorismo se les considera por lo general como dos formas diferentes de delito. Se suele estimar que la delincuencia organizada tiene por principal finalidad la obtención de un beneficio económico y la adquisición de una proporción lo mayor posible del mercado ilegal, mientras que del terrorismo se dice que está principalmente motivado por objetivos ideológicos y por el deseo de conseguir un cambio político. El término “terrorismo” no se menciona en absoluto en el manual de Abadinsky sobre *delincuencia organizada* [1], mientras que Paul Wilkinson declara en *Terrorismo político*: “excluiremos de nuestra topología el terrorismo criminal, que puede ser definido como la utilización sistemática de actos de terror a fin de alcanzar objetivos de ganancia material privada”[2]. Como resultado de esa distinción entre delincuencia

*Frank Bovenkerk es professor de Criminología en el Willen Pompe Institute for Criminal Law and Criminology de la Universidad de Utrecht (Países Bajos).

**Bashir Abou Chakra es abogado en activo, miembro del Colegio de Abogados del Líbano, especializado en los aspectos internacionales del delito y la justicia penal.

organizada y terrorismo, han surgido dos cuerpos separados de literatura criminológica. Las investigaciones sobre cada uno de ellos se basa en programas diferentes y la información acerca de cada uno se proporciona en cursos diversos. Sea lo que fuere, lo que han descubierto los especialistas de la investigación penal que han analizado ambos fenómenos tiende a mantenerse con carácter confidencial y sus conocimientos y puntos de vista no se difunden ampliamente.

Una hipótesis de convergencia

En los dos últimos decenios se ha sugerido que quizá haya algunos vínculos entre los dos fenómenos, comenzando con el uso de la expresión “narcoterrorismo” en el decenio de 1980, cuando se descubrió que el tráfico de drogas se utilizaba también para promover los objetivos políticos de algunos Gobiernos y de algunas organizaciones terroristas. Los terroristas aprovechaban con placer toda oportunidad de decir que lo que estaban haciendo era algo político, escribe Rachel Ehrenfeld, mientras que a los traficantes de drogas se les ha considerado siempre como pura y sencillamente criminales: “cuando los dos fenómenos se combinan, las organizaciones terroristas obtienen beneficios del comercio de drogas sin pérdida de condición social, y los traficantes de drogas que han forjado una alianza con terroristas resultan ser más formidables y ganan en contenido político”[3]. Esa noción ha sido adoptada ahora por diversos autores. “Aunque se trata de fenómenos distintos que no deberíamos confundir”, escribe Alex Schmid en un artículo sobre el particular, “hay vínculos” y “hay cierto denominador común”[4:40-82].

En algunos libros sobre esos dos fenómenos se hace también referencia a otras formas de delito. En *Organized Crime*, Michael Lyman y Gary Potter dedicaron un capítulo especial al terrorismo y pusieron de relieve que “los programas políticos y la motivación económica pueden ser variables concurrentes en muchos actos de terrorismo”[5]. En *The New Terrorism*, Walter Laqueur incluyó todo un capítulo acerca de la colaboración entre los dos fenómenos porque “en algunos casos se ha producido una simbiosis entre terrorismo y delincuencia organizada que antes no existía”[6].

El 28 de septiembre de 2001, menos de tres semanas después de los dramáticos acontecimientos del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó una resolución de amplio ámbito sobre la lucha contra el terrorismo (resolución 1373 del Consejo de Seguridad, del 28 de septiembre de 2001) en la cual mencionó con inquietud la estrecha relación entre terrorismo

internacional y delincuencia organizada transnacional, drogas ilícitas, blanqueo de dinero, tráfico de armas ilegales y desplazamientos ilegales de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales que pueden ser letales. A pesar de ello sigue siendo poco claro en qué consistía exactamente esa “estrecha relación” y es preciso seguir estudiando la cuestión. En un documento de conferencia, Alex Schmid sugiere que quizá haya relaciones que revisten la forma de asociaciones, alianzas, cooperación, confluencia, convergencia o simbiosis [7: 191]. Algunos analistas incluso han sugerido la posibilidad teórica de que, en determinados casos, el terrorismo se pueda transformar en delincuencia organizada y viceversa [8, 9, 10]. Otros consideran incluso la posibilidad de que el terrorismo y la delincuencia organizada pueden converger íntegramente y convertirse en una sola cosa [11: 22-24]. Tamara Makarenko ha desarrollado un interesante esfuerzo de clasificación y ha colocado diversos tipos de convergencia a lo largo de una línea continua, con la delincuencia organizada en un extremo y el terrorismo en el otro [12]. Eso suscita la siguiente pregunta: ¿de qué forma una organización clandestina específica se convierte de un tipo en el otro?

Los autores mencionan a menudo repetidamente los mismos ejemplos, como el de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Sendero Luminoso del Perú, los guerrilleros de Chechenia, el Grupo de Abu Sayaf en Filipinas y el Movimiento Islámico de Uzbekistán. Es sorprendente que la mayor parte de los autores no hayan podido proporcionar un análisis empírico a fondo de cualquiera de esos casos, y que las pruebas citadas nunca van mucho más allá que un buen artículo de los medios informativos. Esto no se dice con la intención de subestimar al buen periodismo, pero lo cierto es que incluso los buenos periodistas a veces no plantean las cuestiones analíticas adecuadas por falta de un marco analítico adecuado.

Algunos especialistas de la delincuencia organizada o del terrorismo dudan de que existan realmente claras relaciones entre una y otro. Mark Galeotti ha hecho observar que “hasta ahora, los temores de que haya alianzas internacionales entre terroristas y delincuentes han resultado ser exagerados” y Louise Shelley sugiere que “los vínculos entre terroristas y delincuentes organizados son mucho menos frecuentes que los vínculos entre los delincuentes organizados y los políticos” [7: 203, 197]. Robin Naylor encontró algunos ejemplos de alianzas oportunistas entre los dos [13: 56-57]. En realidad, algunas organizaciones de guerrilleros o algunos de sus militantes no son otra cosa que sencillos delincuentes. Un análisis más detallado lleva a la conclusión de que algunas alianzas supuestas a menudo resultan ser solamente efímeras o, según ha dicho Naylor, “al final de su cooperación

los dos grupos suelen acabar en lados opuestos de las barricadas”. Es sorprendente que la mayor parte de los autores no puedan presentar análisis de fundamento empírico para demostrar su caso. Lo que hacen no es mucho más que formular adivinanzas bien presentadas.

¿Quién tiene razón? En el presente artículo se procura en primer lugar estudiar las consideraciones teóricas presentadas por los militantes de las tesis de confluencia o convergencia (son los que siempre creen ver vínculos más estrechos entre los dos fenómenos o incluso una transformación del uno en el otro, una metamorfosis). No basta con demostrar, como se suele hacer por lo general, que hay analogías estructurales entre los dos tipos de delitos. También es necesario comprender los mecanismos que les permiten trabajar en consonancia. En segundo lugar, los argumentos de los autores que niegan la existencia de cualquier tipo de relación (nexo) o que no estiman que, si lo hay, sea importante, se estudiarán también. Esto nos lleva a la cuestión —si esos vínculos o fusiones existen— de determinar cuál de los dos fenómenos emergerá más probablemente a la larga como tipo dominante. Cuando de lo que se trata es de luchar contra ese nuevo fenómeno, la respuesta a esa pregunta reviste importancia primordial. En una corta sección final, se formulan diversas preguntas centrales que deben desempeñar un papel en la investigación empírica.

¿Por qué tiene que haber vínculos o incluso metamorfosis?

Algunos hechos políticos y económicos han impulsado al terrorismo y a la delincuencia organizada, al territorio del otro. Hay también cierto número de claras analogías estructurales que parecen indicar que la colaboración sería beneficiosa para los dos. Además, los dos tipos de organización cabe suponer que atraen al género de tipos de personalidad que reconcilian los dos tipos de actividad criminal. A continuación se tratará brevemente de esos tres grupos de factores.

En primer lugar está la cuestión de la globalización. En esta era de interacción global acelerada, la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo internacional están floreciendo. Hay millares de organizaciones criminales y centenares de organizaciones terroristas en el mundo. Henner Hess, que ha efectuado investigaciones sobre el terrorismo y sobre la Mafia, ha hecho observar: “Cuando pienso ahora en los tiempos de las Brigadas Rojas, de la Banda de Baader-Meinhof, de los Weathermen, en toda la gama de fenómenos que estudiamos como terrorismo hace 20 años, no puedo evitar un sentimiento de nostalgia: la mayor parte del terrorismo era entonces un movimiento provinciano” [14]. Phil Williams y Roy Godson,

en un artículo sobre la delincuencia organizada en nuestros días y comparándola con la situación de otros tiempos, concluyeron que “había alcanzado niveles en el mundo posterior a la Guerra Fría que han sorprendido incluso a los observadores más cautelosos” [9: 311]. El mundo se ha abierto, las fronteras casi se han borrado o no están ya tan bien guardadas, el mercado está globalizado, las fusiones financieras y comerciales y la desregulación de la intervención estatal brindan nuevas oportunidades, la tecnología de las comunicaciones ofrece nuevas posibilidades tecnológicas que no cabía prever, y la migración en gran escala a través del mundo ha creado nuevas comunidades de emigrantes y de refugiados que pueden servir de bases de reclutamiento y de lugares de escondite [11: 22-24].

Autores como Makarenko y Thamm, que son partidarios de la tesis de la convergencia, encuentran una analogía entre la persona que comete un delito y la persona que hace explotar una bomba. Las dos tienen un enemigo común: el Estado en general, y sus organismos de represión legal en particular. Los dos tipos de criminales tienden a operar de forma clandestina, desde la esfera del hampa, y pueden utilizar infraestructuras iguales o similares para sus actividades y a menudo las mismas redes de corrupción y de delito de guante blanco. Los dos pueden utilizar el mismo tipo de táctica: se dedican al contrabando transfronterizo, al blanqueo de dinero, a las falsificaciones, a los secuestros, a la extorsión y a diversos tipos de violencia.

Sus caminos se cruzan y les ayudan o someten uno al otro, lo que hace que cada uno de ellos dependa del otro. La delincuencia organizada transnacional puede utilizar los instrumentos de poder de la delincuencia política para crear el contexto social y económico que hace factibles sus actividades beneficiosas. Por otra parte, los terroristas necesitan financiación para llevar a cabo sus propios programas. Cuando los grupos terroristas son todavía pequeños, no requieren muchos recursos, pero cuando crecen y se convierten en grupos insurgentes o de guerrilleros que aspiran a controlar una región de mayor superficie, entonces sus necesidades aumentan [13].

El final de la Guerra Fría, la existencia de Estados débiles o que incluso han fracasado, el aumento del número de Estados nuevos fantasmas o que obran por delegación, no son más que unos cuantos de los cambios políticos que ofrecen nuevas oportunidades para las organizaciones del mundo del hampa. El final de la Guerra Fría significó en muchos casos el final del patrocinio de las organizaciones terroristas por Estados a través de agentes de uno de los dos bloques de poder. Algunas organizaciones no tuvieron más remedio que buscar nuevas fuentes de financiación, lo que, en muchos casos, significaba sea participar ellas mismas en actividades de delincuencia

organizada, sea recurrir a la extorsión para obtener dinero de organizaciones delictivas o de negocios perfectamente legítimos por conducto del “impuesto revolucionario” [4: 69].

Los Estados considerados como débiles se caracterizan por un control estatal limitado, y caen fácilmente en manos de la delincuencia organizada —Colombia y Sicilia son dos buenos ejemplos— pero también pueden ser objetivo de los terroristas. Los Estados de África que no han tenido éxito (Liberia, Sierra Leona, Somalia) o los de Asia (Afganistán) han hecho posible que la delincuencia organizada trabaje con cleptócratas nacionales o con “señores de la guerra” locales que despojaron a sus países de diamantes, oro, maderas preciosas tropicales, especies exóticas de animales, etc. La diferencia entre terrorismo y delincuencia organizada se oscurece aún más cuando los señores de la guerra utilizan también métodos terroristas.

Están surgiendo nuevas formaciones económicas que apenas prestan atención a las fronteras nacionales. Siguen su propia lógica de desarrollo territorial en forma de Estados fantasmas. Un autor los denomina “soberanos por delegación” [15], mientras que otro habla de ellos como “Estados caparazón” [16]. Por lo general se mantienen al margen de toda publicidad y proporcionan armas, mercenarios y productos de lujo a algunas de las economías más inestables del mundo y a regiones políticas marginales. Ese tipo de configuraciones colabora con empresarios políticos ambiciosos que aspiran al poder económico y al control político.

Algunas de las analogías estructurales entre los grupos de la delincuencia organizada y los grupos terroristas son verdaderamente sorprendentes. Los investigadores de la delincuencia organizada recalcan a menudo que pocos grupos organizados clásicos, con estructura burocrática y piramidal en gran escala, existen todavía en el mundo del hampa actual. Los estudios sobre el terrorismo destacan que las redes y estructuras celulares, más bien que las organizaciones de gran magnitud, están convirtiéndose poco a poco en la norma.

A pesar de ello las expresiones “delincuencia organizada” y “terrorismo” se refieren a una gama de actividades delictivas y de violencia política muy diversas. Por una parte, hay grupos que “organizan” el delito por medio de la violencia privada o de la amenaza de la violencia privada, cuyo delito consiste principalmente en extorsiones organizadas. Su papel es proporcionar un ambiente seguro para firmar contratos “de negocios”, a fin de asegurarse de que los “acuerdos” se respetan y que las controversias entre asociados

“comerciales” se zanzan. Desempeñan ese papel en lugares en los que el Estado ha dejado parcial o enteramente de garantizar los contratos, como Sicilia [17] o la Federación de Rusia posterior a 1989 [18, 19]. También participan activamente en esferas en las que el Estado de facto ha retirado su propia influencia (la venta de alcohol, drogas o pornografía y el suministro de locales para la prostitución o el juego). Ese tipo de delincuencia organizada domina todas las actividades ilegales y algunas de las actividades legales en un territorio determinado, tratándose de un país, una región o una zona vecina, y tiende a establecer una posesión monopolística [20]. También, como sucede con algunas actividades de la Federación de Rusia, reviste la forma de organización jerárquica.

También hay un tipo diferente de delincuencia que está vinculado a la producción, el contrabando y la venta de servicios y productos ilegales; el tráfico de drogas o de armas, el contrabando de personas, el tráfico de seres humanos, especialmente mujeres, los préstamos en condiciones de usura aguda, el comercio de especies exóticas de animales y de maderas tropicales, el vertimiento de desechos tóxicos, etc. Las organizaciones que participan en esas actividades carecen de aspiraciones territoriales y tienen motivos suficientes para no cruzarse en su camino con las autoridades y sus instituciones de represión legal. Esas organizaciones comerciales delictivas son mucho más numerosas que las ramas de la Mafia, las triadas o el Yakuza (que son predominantemente ejemplos de la primera categoría). Ahora bien, no son empresas estables y organizadas burocráticamente. Más bien consisten en redes de grupos pequeños y flexibles de delincuentes o de células. Esa forma flexible de hacer negocios ilegales es funcional en el mundo competitivo y cambiante de la ilegalidad, y hace que sus miembros resulten menos visibles para las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley [21].

Como son tan numerosas las categorías de organizaciones terroristas, huelga decir que es difícil formular declaraciones generales sobre ellas. Aunque es evidentemente cierto que todos los grupos terroristas tienden a asustar a la gente recurriendo a la violencia extrema en sus esfuerzos por influir en la evolución política, los estudios de grupos terroristas específicos y de sus actividades tienden a confirmar la noción de que las diferencias entre esos grupos son mayores que las analogías [22]. Los terroristas aspiran a alcanzar objetivos políticos de extrema izquierda o de extrema derecha, promueven la causa de las minorías oprimidas, poseen motivaciones religiosas o se esfuerzan por conseguir objetivos singulares (por ejemplo, el Frente para la Liberación de los Animales y las campañas encaminadas a clausurar las clínicas que practican abortos).

Es muy probable que el tipo de terrorismo determine en parte cómo está organizado y si hay o no hay colaboración con la delincuencia organizada. Las posibilidades de cooperar con la delincuencia organizada parecen ser mayores en el caso de organizaciones terroristas de motivación política que, por ejemplo, en el caso de grupos “locos”. Hay células terroristas que operan en completa independencia, pero también que son, o han sido, apoyadas, o incluso totalmente organizadas por Gobiernos (extranjeros). Una hipótesis podría ser que la delincuencia organizada y la labor terrorista funcionan juntas más fácilmente si y cuando cuentan con el apoyo, el estímulo o la ayuda de algún tipo de un Gobierno o de partes de un Gobierno, como por ejemplo las agencias de inteligencia.

Una característica que las organizaciones terroristas tienen en común con los grupos de delinquentes organizados del tipo de organización de contrabando antes mencionado, es que no siempre tienen dependencias estables y bien organizadas; es mucho más probable que consistan en unidades o conjuntos de unidades autónomas. Autores como V. Tishkov estiman que ese tipo de terroristas “resistentes sin jerarquía” son un paradigma para el futuro [23]. La mayoría de los grupos terroristas nunca superan la fase formativa: la necesidad de estar mejor organizados sólo se plantea si se convierten en grupos insurgentes o en ejércitos de guerrilleros.

Es evidente que tiene que haber diferencias en la forma de colaboración entre esas variedades de delincuencia organizada y de terrorismo; uno puede dar por supuesto que es más provechoso para los terroristas colaborar con organizaciones de producción, contrabando y venta que con delinquentes organizados del tipo que organiza el mundo del hampa en su conjunto. Y viceversa: es más ventajoso para la delincuencia organizada trabajar con organizaciones sustanciales que realmente ejercen una influencia política que con los fanáticos solitarios que atacan inesperadamente y que solamente generan un pánico temporal.

Hasta cierto punto, también hay cierta analogía en el tipo de persona que participa en los dos tipos de delito. Ambos tipos de organización tienden a reclutar la mayoría de sus miembros en el mismo vivero: segmentos marginales de la población, víctimas de una frustración social, cultural o política (teoría de la tensión). Ambos tipos de organización consisten en personas que están dispuestas a correr riesgos, a disfrutar de las emociones y la agitación, y a pasar por alto las normas de una sociedad regular. Puede haber una diferencia desde el punto de vista del trabajo involucrado: los grupos terroristas pueden crear líderes y el mundo de la Mafia puede producir personas que posean las necesarias aptitudes operacionales y de supervivencia.

Además, los dos grupos poseen en común un importante impulso: el ansia del poder. En el primer caso, no parece que eso sea un factor importante de motivación. La imagen que prevalece del terrorista es la de un fanático que está dispuesto a sacrificar su vida por un ideal político. Si los terroristas intervienen en misiones suicidas, descartan las posibilidades de ejercer poder en este mundo, al menos por lo que se refiere a ellos mismos (pero no al grupo). El elemento de poder a menudo no se manifiesta directamente en las obras que tratan de las causas profundas del terrorismo. Ahora bien, muchos terroristas, naturalmente, siguen viviendo y no arriesgan innecesariamente sus propias vidas. Sus perfiles personales a menudo revelan lo mucho que disfrutaban de la fama y el poder [24]. No faltan motivos para que tantos movimientos terroristas hayan sido nombrados según su líder carismático. Michael Ignatieff suscitó la cuestión de cómo los terroristas pueden explicar el hecho de que, en nombre de ideales más altos, violen derechos humanos fundamentales como el derecho a la vida y el derecho a la libertad [25]. A aquellos cuya verdadera motivación está orientada al provecho y al poder les llama “nihilistas oportunistas”*. La historia de las vidas de terroristas contemporáneos prominentes como Osama Bin Laden o Ramzi Yousef indica que muchos de ellos pertenecen a esa categoría, como también algunos de los líderes de las FARC colombianas, del Ejército Republicano Irlandés y de Abu Sayyaf [26]. También es sorprendente que muchos agentes políticos de nuestros días que viven en Líbano, donde iniciaron su carrera como milicianos, se hayan beneficiado también del cultivo de drogas; es evidente que así han reforzado sus posiciones políticas [3].

El verdadero valor del tema del poder no se ha evaluado todavía en la esfera de la delincuencia organizada. Al examinar por qué una persona se adhiere a la Mafia, la primera doctrina que se cita suele ser el deseo de hacerse rica. Sin embargo, después de estudiar los testimonios de los “arrepentidos” italianos, Letizia Paoli llega a la conclusión de que el ansia de poder, especialmente de poder local, es probablemente siempre un impulso más importante que el mero deseo de riqueza [27]. Los dirigentes de la delincuencia organizada pretenden que operan siempre en secreto y que obedecen a su propia regla, que es guardar silencio; sin embargo, un buen número de memorias autobiográficas de gangsters revelan lo mucho que ellos disfrutaban también de la fama y el poder [28].

Esas analogías, ¿hacen más fácil comprender las conexiones y posibles simbiosis? ¿Cómo puede explicarse el fenómeno de que el terrorismo se convierta en delincuencia organizada y viceversa? ¿Cuándo y cómo se

*La expresión original pertenece a Hermann Rauschnig, que la utilizó en sus *Gespräche mit Hitler* (Título inglés: *The Voices of Destruction* (Nueva York, Europa Verlag, 1940)).

convierten los rebeldes en criminales? ¿O los criminales en rebeldes? Todas esas cuestiones deben abordarse en estudios monográficos detallados, pero en el presente artículo se sugiere una serie de posibilidades:

a) En los movimientos terroristas y de la delincuencia organizada, los líderes suelen ser personas muy conocidas; en realidad, como bien se ha mencionado, los grupos llevan a menudo el nombre de su líder. ¿Qué sucede si el líder fallece o es encarcelado? ¿Es posible que la organización terrorista degenera en banda de ladrones? Eso parece ser lo que sucedió con el grupo que acaudillaba el líder rebelde uzbeko Juma Namangani, que se cree que falleció en 2001, después de lo cual su banda se dedicó a secuestrar personas para exigir un rescate;

b) ¿Qué sucede cuando los terroristas y sus gentes pierden la razón de ser de su existencia debido a que las autoridades han resuelto el problema político que lo creó? Es posible que se hayan acostumbrado tanto a cierto modo de vivir que ya no pueden renunciar a él. Quizá haya acabado por gustarles mucho ejercer el tipo de violencia que caracteriza al terrorismo. Eso parece ser uno de los obstáculos más graves con que se enfrentan los presidentes colombianos que se esfuerzan por encontrar una solución pacífica al problema del terrorismo. Ejércitos rebeldes como las FARC y el Ejército de Liberación Nacional se han construido una vida basada en el dinero que extorsionan por la protección de los “barones de la droga” y por el pago de rescates en caso de secuestro. Algunas secciones de esos ejércitos quizá se hayan convertido en organizaciones dedicadas al tráfico de drogas;

c) ¿Qué sucede con una familia mafiosa que se encuentra en una situación muy apurada debido a que las autoridades han tenido éxito en su lucha contra la delincuencia organizada? El barón de la droga Pablo Escobar no tenía escrúpulos para asesinar a políticos, jueces, policías, e incluso a periodistas o en intimidarlos con técnicas extraídas del repertorio de los terroristas. La Mafia italiana también ha intentado intimidar a las autoridades y prevenir la promulgación de leyes contra la Mafia haciendo explotar bombas transportadas en automóviles en edificios públicos como la Galería de los Uffizi en Florencia. Algunos criminólogos sugieren que la creación de un estado general de miedo al terrorismo promueve el desarrollo de la delincuencia organizada. Eso suena a plausible, pero ¿es verdaderamente cierto?;

d) También existe la posibilidad de que haya una degeneración generalizada en caso de conflicto armado de larga duración. Una guerra civil “puede crear una generación cuyas únicas aptitudes, en los años que deberían marcar la cumbre de su productividad, sean militares; eso es causa de que muy fácilmente se dediquen a actividades criminales para sobrevivir,

incluso después de que el conflicto haya amainado” [13:82]. Si eso es verdad, el futuro se presenta ominoso para países como Liberia y Sierra Leona, donde tantos niños se han acostumbrado a jugar a soldados y a saquear.

Opiniones contradictorias acerca de un posible nexa

En su informe ante el Subcomité del Delito, del Comité sobre la Judicatura de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, Frank J. Cilluffo declaró que “la delincuencia organizada y el terrorismo tienen dos objetivos diferentes. Los negocios de la delincuencia organizada son eso, negocios. Cuanto menos atención se preste a sus empresas lucrativas mejor que mejor. En cambio, el objetivo del terrorismo es lo contrario. A menudo lo que se desea conseguir es un perfil público polifacético. A pesar de ello, los vínculos entre la delincuencia organizada y el terrorismo se están reforzando por lo que se refiere al comercio de drogas” [29].

La división entre los dos no se basa en los delitos cometidos, ya que parcialmente son los mismos, sino en las razones que motivan los delitos. En la sección anterior se indicó que los dos tipos de organización reclutaban sus miembros entre los segmentos frustrados de la población. Ahora bien, hay una diferencia importante: los individuos que participan en la delincuencia organizada proceden a menudo de las clases socioeconómicas más bajas, mientras que no es raro que los terroristas provengan de la clase media. Esa diferencia no es insignificante. Entre los terroristas hay personas, que han sido o no han sido objeto de un lavado de cerebro, a las que sólo les mueven principios ideológicos y una convicción política. Para ellas, el terrorismo brinda una forma de obligar a las autoridades de todo el mundo a ceder a sus exigencias políticas, económicas y sociales. No les entusiasma la idea de colaborar con criminales en el sentido tradicional de la palabra, ya que eso entrañaría para ellos un riesgo real de perder credibilidad política. Por lo menos en público, procuran subestimar cualquier participación con criminales. Los terroristas luchan por obtener una mayor atención política, y a menudo consideran a la sala de tribunal como un lugar desde el cual pueden convencer al mundo de la justicia de sus causas [4:66].

Para los verdaderos “criminales de carrera”, el comportamiento de los terroristas que obran por motivación política resulta incomprensible y hasta verdaderamente “raro”. ¿Cómo es posible que haya personas que corren riesgos tan graves sin perspectiva alguna de acabar siendo ricos? ¿Quién puede preferir enfrentarse abiertamente con las autoridades en vez de soslayarlas o de corromperlas? ¿No es mucho más lógico conservar las actividades ilegales tan clandestinas y ocultas como sea posible? ¿No es absurdo

poner la propia persona en candelero por la utilización de una violencia desproporcionada? Las oportunidades que se ofrecen a la delincuencia organizada se basan principalmente en la idea de explotar las imperfecciones existentes en el sistema económico y moral del Estado (la prohibición de ciertas sustancias como las drogas, la escasez de personal jurídico mal remunerado, el alto costo del procesamiento de desechos, etc.). Vista desde esa perspectiva, la delincuencia organizada tiene carácter conservador. Dedicándose a resolver problemas sociales y políticos perdería las oportunidades de ganar dinero.

A menudo resulta sorprendente lo fácil que las diferencias ideológicas se pueden zanjar en el mundo del hampa. Los Turcos Ultranacionalistas, unidos con el grupo de los Lobos Grises y los activistas curdos que unieron sus fuerzas con el Partido Obrero del Kurdistán hacían públicamente gala de ser enemigos crueles unos de otros en Turquía, así como en las diásporas europea y americana. Sin embargo, cuando se presenta la oportunidad de pasar de contrabando heroína o personas, el mundo del hampa se siente sumamente dichoso de poder trabajar en unión [30]. En el Líbano, todos los rivales políticos, tanto si son cristianos como si son sunitas, chiítas, musulmanes o drusos, han sacado partido del comercio de drogas. Como quien dice, la guerra entre ideologías diferentes se interrumpe donde comienzan los campos de cannabis y de adormidera. Hay muchos más ejemplos de ese tipo, y lo mismo cabe decir de los líderes de unos y otros. Quizá procedan de sectores sociales diferentes, pero el deseo común de hacerse con el poder y de apropiarse de la riqueza personal conexas pueden muy fácilmente dirigir la colaboración en dirección de la delincuencia organizada predominantemente.

Una minuciosa investigación empírica podría desempeñar la función de árbitro decisivo de las cuestiones que aquí se examinan. Después de sopesar los argumentos a favor y en contra de la hipótesis de la convergencia, los autores del presente artículo tienden a decantarse a favor de la primera actitud, a la que consideran más convincente. Si uno tuviera que especular cuál de los dos tipos de organización clandestina es probable que desempeñe el papel dominante y sobreviva a la otra, una opinión bien fundamentada sería que es menos probable que los señores de la Mafia se conviertan al terrorismo que la posibilidad de que los terroristas decidan llevar la buena vida de los verdaderos criminales. Cuando se trata de saber cómo reaccionaría uno que estuviese expuesto a la tentación, en el caso que nos ocupa la codicia tiende a ser más fuerte que la ideología a la larga. El nuevo grupo híbrido que surgiría, un grupo de “terroristas criminales organizados” es probable que sea un grupo de personas que patrocinan, ayudan y/o contribuyen activamente a la actividad terrorista a fin de

promover sus propios intereses personales, luchando por adquirir más poder y más riqueza. Desde ese punto de vista, la delincuencia organizada sería el resultado de cualquier fusión o unión que pudiera tener lugar. El determinar si esa tesis especulativa queda demostrada por la evolución presente y futura es cosa que debería ser tema de investigación.

Un programa de investigaciones

En el presente artículo los autores han recalcado la necesidad de llevar a cabo investigaciones empíricas acerca de los posibles vínculos entre terroristas y delincuentes, de acuerdo con George Andreopoulos que preconizaba que “más que una serie de hipótesis abstractas, el estudio de casos individuales puede constituir realmente el cimiento de la formación de una teoría” [31]. En opinión de los autores, en todos los casos en que se sabe o se supone que hay colaboración entre terroristas y delincuentes organizados, las diez preguntas que figuran a continuación, basadas en el análisis preliminar que se acaba de efectuar, podrían ser de utilidad como directrices para seguir las investigaciones:

1. ¿En qué constelaciones políticas surgen esas formas de colaboración?
2. ¿Qué tipos de delincuencia organizada pueden funcionar fácilmente con qué variantes del terrorismo? ¿Y qué otros tipos son menos compatibles?
3. ¿Hay pruebas de la intervención de autoridades nacionales o extranjeras en lo que se refiere a la promoción de un proceso de colaboración?
4. ¿Qué características estructurales de esas organizaciones apuntan hacia la convergencia?
5. ¿Qué tipos de alianza y de convergencia se presentan más frecuentemente?
6. ¿En qué se basa exactamente su colaboración? ¿Qué es lo que cada una de las dos organizaciones explota en la otra?
7. ¿Cómo se resuelven las diferencias en cuanto a orientaciones respecto de valores y antecedentes sociales de los terroristas y los delincuentes convencionales?
8. ¿Puede demostrarse que hay una analogía clara en cuanto a la forma en que luchan por conseguir el poder?
9. ¿Toda la delincuencia organizada está centrada estrictamente en torno a la consecución de beneficios o hay excepciones en las que determinadas actividades sirven para adquirir ganancias o botines políticos?

10. ¿Qué elemento resulta ser dominante a la larga: la motivación ideológica política o la motivación material delictiva?

Referencias

1. Howard Abadinsky, *Organized Crime* (Chicago, Nelson-Hall, 1990).
2. Paul Wilkinson, *Political Terrorism* (Nueva York, Wiley, 1974), pág. 33.
3. Rachel Ehrenfeld, *Narco-Terrorism* (Nueva York, Basic Books, 1990), pág. xix.
4. Alex P. Schmid, "The links between transnational organized crime and terrorist crimes", *Transnational Organized Crime*, vol. 2, No. 4 (1996).
5. Michael D. Lyman y Gary Potter, *Organized Crime* (Nueva York, Prentice Hall, 1997), pág. 307.
6. Walter Laqueur, *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction* (Londres, Phoenix Press, 1999), p. 211.
7. Alex P. Schmid, *Links Between Terrorist and Organized Crime Networks: Emerging Patterns and Trends* (Milán, Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional, 2004), pág. 191.
8. Phil Williams y E. U. Savona, editores; "The United Nations and transnational organized crime", *Transnational Organized Crime*, vol. 1, 1995, pág. 3.
9. Phil Williams y Roy Godson, "Anticipating organized and transnational crime", *Crime, Law and Social Change*, vol. 37, No. 4 (2002), pág. 320.
10. Glenn E. Schweitzer, *Super Terrorism: Assassins, Mobsters and Weapons of Mass Destruction* (Nueva York y Londres, Plenum Trade, 2002), pág. 288.
11. Tamara Makarenko, "Transnational crime and its evolving links to terrorism and instability", *Jane's Intelligence Review*, noviembre de 2001.
12. Tamara Makarenko, "The ties that bind: uncovering the relationship between organized crime and terrorism", en H. G. van de Bunt, D. Siegel y D. Zaitch, eds., *Global Organized Crime: Trends and Developments* (La Haya, Kluwer Law International, 2003).
13. Robin Thomas Naylor, *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy* (Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2002), págs. 56 y 57.
14. Henner Hess, "Like Zealots and Romans: terrorism and empire in the 21st century", *Crime, Law and Social Change*, vol. 39, No. 4 (2003), pág. 345.
15. Carolyn Nordstrom, "Shadows and sovereigns", *Theory, Culture and Society*, vol. 17, No. 4 (2000), págs. 35 a 54.

16. Loretta Napoleoni, *Modern Jihad: Tracing the Dollars Behind the Terror Networks* (Londres, Pluto Press, 2003).
17. Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1993).
18. Frederico Varese, *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy* (Oxford, Oxford University Press, 2001).
19. Vadim Volkov, *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism* (Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2002).
20. Thomas Schelling, *Choice and Consequence* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1984).
21. Peter Reuter, *Disorganized Crime: Illegal Markets and the Mafia* (Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology Press, 1983).
22. Isaac Cronin, *Confronting Fear: A History of Terrorism* (Nueva York, Thunder's Mouth Press, 2002).
23. Valery Tishkov, "Roots of terror", manuscrito no publicado (noviembre de 2002).
24. Bruce Hoffman, *Inside Terrorism* (Nueva York, Columbia University Press, 1998), págs. 169 a 180.
25. Michael Ignatieff, "Human rights, the laws of war, and terrorism", *Social Research*, vol. 69, No. 4 (2002).
26. Simon Reeve, *The New Jackals: Ramzi Yousef, Osama Bin Laden and the Future of Terrorism* (Boston, Northeastern University Press, 1999).
27. Letizia Paoli, *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style* (Oxford, Oxford University Press, 2003), págs. 151 a 154.
28. Thomas A. Firestone, "Mafia memoirs: what they tell us about organized crime", *Journal of Contemporary Criminal Law*, vol. 9, 1993, págs. 197 a 220.
29. Testimonio de Frank J. Cilluffo, Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Audiencias ante el Subcomité sobre el Delito, Comité de la Cámara sobre la Judicatura, *The Threat Posed by the Convergence of Organized Crime, Drug Trafficking, and Terrorism*, 107º Congreso, 1ª reunión (2000) (www.house.gov/judiciary/cill1213.htm).
30. Frank Bovenkerk y Yücel Yesilgöz, *De Maffia van Turkije* (Amsterdam, Meulenhoff, 1998).
31. George Andreopoulos, "Studying American grand strategy: facets in an 'exceptionalist' tradition", *Diplomacy and Statecraft*, vol. 2, No. 2 (1991), pág. 226.

ASPECTOS ECONÓMICOS DEL TERRORISMO

por Richard H. Ward*

Resumen analítico

Las consecuencias de los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos de América han repercutido en toda la economía mundial. Los costos del terrorismo a través del mundo ascienden a centenares de miles de millones de dólares, que incluyen desde la pérdida de familiares que aportaban sus ganancias al presupuesto del hogar y pérdidas económicas debidas al desempleo hasta los gastos monumentales de los requisitos de la seguridad, la reasignación de fondos gubernamentales y las pérdidas sufridas por las empresas comerciales privadas. Los costos no se miden únicamente en términos financieros, sino también por sus consecuencias para los sectores gubernamental y privado de los países de todo el mundo.

INTRODUCCIÓN

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra las torres del World Trade Center y el Pentágono de los Estados Unidos de América sirvieron para poner de relieve ante el mundo los costos humanos y económicos asociados con los actos terroristas de violencia. Es verdad que el terrorismo no es un fenómeno nuevo, pero la gravedad de los ataques del 11 de septiembre de 2001 ilustra claramente las consecuencias del terrorismo para la economía mundial. El presente artículo trata de las consecuencias económicas en diversas esferas.

Los costos no se miden únicamente en términos financieros y de sufrimientos humanos, sino también por sus consecuencias para los sectores gubernamental y privado de los países de todo el mundo. El presente artículo se centra en los costos asociados con el ataque contra las torres del World Trade Center más bien que en los costos del ataque contra el

*Richard H. Ward es actualmente decano y director del Criminal Justice Center en Sam Houston State University de Huntsville, Texas (Estados Unidos de América). También actúa como director ejecutivo de la Office of International Criminal Justice, Inc., corporación no lucrativa registrada en el Estado de Illinois (Estados Unidos). Actualmente el Sr. Ward está llevando a cabo dos proyectos de investigación contra el terrorismo que gozan de financiación federal. El autor desea dar las gracias a Sean Hill, Cindy Moors, Daniel Mabrey, Tyler Carter y Nathan Moran por la asistencia que han prestado a las investigaciones para la redacción del presente artículo.

Pentágono porque estos últimos costos no se conocían todavía cuando se preparó el informe.

Los ataques violentos radicales pueden atribuirse a individuos y grupos de personas cuyos objetivos son tan diversos como los países que han sufrido los ataques. A menudo se achaca el terrorismo a las diferencias religiosas y culturales. Muchas personas de los países occidentales consideran al Islam como un patrocinador de violencia; muchos musulmanes consideran a los países occidentales, y especialmente a los Estados Unidos, como la causa fundamental de muchos de los problemas mundiales. Una y otra son concepciones lamentables. Las diferencias culturales y las creencias religiosas extremistas pueden, es verdad, ser factores que motivan a algunos terroristas; las diferentes convicciones políticas e ideológicas pueden motivar a otros. No hay una causa única que motive los ataques.

Por muchas y muy diversas razones, el terrorismo se ha convertido en el método elegido por personas ignoradas o privadas de derechos políticos fundamentales que recurrirían a la violencia para conseguir un objetivo político o social. En lo histórico, los movimientos extremistas han tenido poco éxito en la mayor parte de los países, aunque las vidas perdidas directa o indirectamente por obra del terrorismo se elevan a cientos de millares. Desgraciadamente, como el mundo ha evolucionado hacia una economía mundial en los cincuenta últimos años y como los métodos del terrorismo se han modernizado cada vez más, y van desde los asesinatos masivos y la amenaza del empleo de armas de destrucción masiva hasta el denominado ciberterrorismo, no hay ningún país que sea inmune a la amenaza y las consecuencias de esa forma de violencia política.

Se puede discutir acerca de las causas y las injusticias que han hecho que algunos grupos recurran a la bomba como medio de rectificar sus quejas, muchas de las cuales son legítimas. Ahora bien, a fin de cuentas, los que más probablemente sufrirán como resultado del terrorismo son ciudadanos inocentes y funcionarios de la administración pública; la inmensa mayoría de la población mundial no quiere sino vivir en paz y luchar por conseguir objetivos relacionados con su plena realización y con una mejor vida para ellos mismos y sus familias.

Los costos del terrorismo en todo el mundo ascienden a miles de millones en diversas monedas, pérdidas que van desde la pérdida de familiares que buscan empleo remunerado y las pérdidas económicas resultantes del desempleo hasta los gastos monumentales de los requisitos en materia de seguridad, la reasignación gubernamental de fondos y las pérdidas para empresas comerciales privadas.

En vista de la escalada de la amenaza del terrorismo en todo el mundo, ¿cuáles son las consecuencias económicas con que tenemos que enfrentarnos en el contexto de una economía mundial?

Ámbito del problema

Las definiciones del terrorismo varían, pero la mayor parte de los expertos coinciden en que involucra la utilización de la fuerza o el temor a la fuerza a fin de conseguir un objetivo político. A lo largo de los cincuenta últimos años, el terrorismo ha sido un problema que se manifestaba en muchos países, incluidos los Estados Unidos. En la primera parte de ese período, las actividades terroristas eran por lo general de ámbito nacional e incluían a un solo país, o como máximo a dos países. A partir del decenio de 1980 y durante todo el decenio de 1990, el terrorismo pasó a convertirse cada vez más en un fenómeno internacional, y aunque los asesinatos y el uso de bombas siguieron siendo tácticas primordiales de los grupos terroristas, la violencia y la pérdida de vidas en ataques individuales aumentaron, siendo la población civil su principal objetivo.

El siglo XX ha sido el siglo más dinámico de la historia de la humanidad; más cosas han cambiado respecto de la vida cotidiana en esos cien años que en cualquier siglo precedente de la existencia humana. Nada más que los cambios en las comunicaciones fueron fenomenales; en 1900 la mayor parte de la población se comunicaba de preferencia mediante conversaciones frente a frente o por escrito. Un centenar de años después, en muchos países incluso los niños poseen teléfonos celulares y utilizan Internet a título cotidiano. En nuestros días, las televisiones se pueden llevar en la mano y hay radios potentes que caben en un bolsillo. En materia de transporte, el caballo y el tren han sido sustituidos por el automóvil, que puede viajar por casi todas las superficies duras. En pocas horas la población puede volar a lugares que hace un siglo hubieran requerido semanas. Las armas son ultramodernas, son cosa común y pueden causar daños horripilantes. Los ataques contra las torres del World Trade Center y el Pentágono son ejemplos ominosos de la forma en que los terroristas pueden convertir cualquier objeto de uso corriente en medios de llevar a cabo un ataque terrorista [1].

En los Estados Unidos, el terrorismo nacional está relacionado principalmente con grupos individuales que centran su actividad en movimientos monodireccionales como los que se refieren a la protección de animales, a la ecología y al medio ambiente, al aborto y a la oposición al gobierno. El mayor ataque perpetrado en el país tuvo lugar en 1995, cuando

168 personas fallecieron en el ataque con bombas contra el Edificio Federal Murrah en Oklahoma City.

Las actividades del terrorismo internacional contra los Estados Unidos han incluido principalmente ataques contra edificios o locales y empresas de los Estados Unidos en otros países. Aunque algunos ataques de ámbito internacional han tenido lugar sobre el territorio de los Estados Unidos, en los cuales individuos o grupos de otros países fueron víctimas del terrorismo, el ataque con bombas contra el World Trade Center en Nueva York en 1993 fue el primer ataque terrorista internacional de importancia contra ciudadanos americanos en suelo americano.

Durante el decenio de 1990, la violencia aumentó en todo el mundo y un número mayor de grupos terroristas comenzaron a operar a través de las fronteras. En 1999 hubo más de 150 ataques terroristas internacionales [2]. El mundo musulmán no escapó a los ataques terroristas. Durante el decenio de 1990 los conflictos de Egipto, el Irak, la Federación Rusa (Chechenia) y la ex Yugoslavia (Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Sandzak) dieron como resultado crecientes problemas económicos y el desplazamiento de centenares de millares de personas. Durante ese período el conflicto israelí-palestino siguió suscitando la atención internacional. En África y Europa también aumentó el terrorismo, teniendo la mayor parte de los conflictos motivos separatistas, étnicos o religiosos. India y Sri Lanka fueron teatro de un número cada vez mayor de incidentes terroristas. En América del Sur el terrorismo estaba alimentado por el tráfico de drogas, lo que originó el empleo del término “narcoterrorismo”.

Los costos del terrorismo para las diversas industrias han estado aumentando con los años y pueden ser extraordinarios: incluyen las pérdidas económicas directas debidas a la destrucción de bienes muebles e inmuebles, los pagos originados por la extorsión, el robo y el sabotaje. Además, los costos aumentaron también como consecuencia de las primas de seguros más altas, el empleo de personal adicional de seguridad, el refuerzo de las instalaciones y la contratación de consultores en materia de seguridad [3:227].

Hoy en día nos encontramos con un mundo enredado en la violencia y la amenaza del empleo de armas de destrucción en masa en ciernes. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 aumentaron aún más la amenaza, ilustrando la vulnerabilidad no solamente de los Estados Unidos sino de cualquier otro país moderno. La utilización de aeronaves como armas secuestradas sin más ayuda que cizallas y material para desembalar bultos brindó un nuevo guión para los terroristas. Además, el episodio del ántrax

que siguió a los ataques de septiembre de 2001, aunque no causó la muerte más que a media docena de personas, demostró la vulnerabilidad de las sociedades abiertas.

Desde principios del decenio de 1980 muchos miembros de la comunidad científica han manifestado su inquietud por la amenaza de un ataque con armas biológicas. El Gobierno de los Estados Unidos ha gastado centenares de millones de dólares en la evaluación de diversas amenazas y estrategias de inmunización para hacerlas frente. El costo de la vacunación del personal militar de los Estados Unidos y del de sus aliados es alto, pero tras los ataques con ántrax del 11 de septiembre de 2001, la vulnerabilidad de los ciudadanos pasó a primera línea de la atención. Las investigaciones y la producción de vacunas en volumen suficiente para hacer frente solamente a las amenazas causadas por el uso de ántrax y de viruela (enfermedad que había quedado prácticamente suprimida en los últimos años del decenio de 1970) ha costado centenares de millones de dólares. En 1999, el Presidente Clinton presupuestó 10.000 millones de dólares para defender a los Estados Unidos contra el terrorismo y esa asignación ha aumentado considerablemente en el ambiente actual [4].

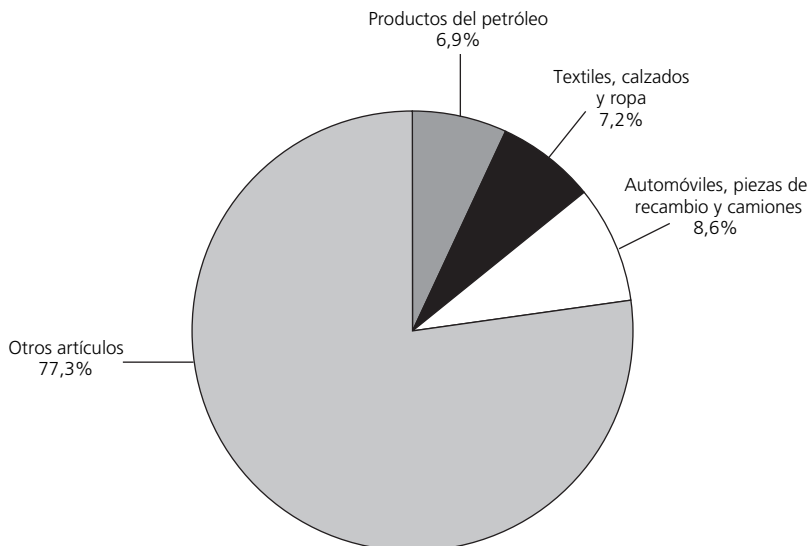
Las consecuencias del terrorismo para otros países son también considerables. El costo total para el mundo es difícil de calcular, pero probablemente asciende a varios centenares de miles de millones de dólares; la pérdida de vidas como consecuencia directa e indirecta del terrorismo alcanza también cifras considerables. El costo del terrorismo para las fuerzas de seguridad y las empresas privadas apenas está empezando a ser objeto de cálculo.

La dimensión económica

La economía mundial llega actualmente hasta prácticamente todos los rincones del planeta. “La mayor parte de lo que comemos, bebemos, vestimos, conducimos, fumamos, y contemplamos es producto de empresas de ámbito actualmente mundial en sus operaciones” [5:1]. Los principales artículos que son objeto de comercio transfronterizo incluyen los automóviles y las piezas de repuesto, camiones, productos del petróleo, textiles, calzado y ropa (véase la figura I).

Además, las actividades relacionadas con servicios como el turismo, las comunicaciones, el apoyo informático, la publicidad, y los servicios jurídicos y las diversiones constituyen una parte importante del ambiente económico mundial [5:13-14].

Figura I. Porcentaje de artículos objeto de comercio en los mercados mundiales



Fuente: Sarah Anderson, John Cavanagh y Thea Lee, *Field Guide to the Global Economy* (Nueva York, New Press, 2000).

Según un estudio publicado por la New York City Partnership [6], las pérdidas para la economía neoyorkina derivadas de los ataques del 11 de septiembre de 2001 podrían rebasar la cifra de 83.000 millones de dólares. Incluso después del pago de las demandas hechas al seguro, las pérdidas restantes podrían muy bien exceder los 16.000 millones de dólares y podrían ser incluso mucho más elevadas, según funcione la economía global de los Estados Unidos. Solamente en la ciudad de Nueva York, en el cuarto trimestre de 2001 se perdieron 125.000 puestos de trabajo y por lo menos 58.000 de ellos se suponía que seguirían perdidos hasta el final de 2003. La zona del Bajo Manhattan perdió el 30% de sus locales de oficina, poniendo en peligro los restantes 270.000 puestos de trabajo de la zona. El estudio indica que los sectores que más sufrieron fueron los servicios al por menor y financieros y el turismo, y las consecuencias son tremendas. Por no citar más que un ejemplo de los costos de los ataques efectuados en los Estados Unidos, el costo para la industria marisquera de Rhode Island es de unos 100 millones de dólares [7].

Incluso hoy en día sigue habiendo incertidumbre en la industria del seguro sobre la cuestión del seguro contra el terrorismo. Las estimaciones de las demandas pagadas por los aseguradores como resultado de los ataques contra los torres del World Trade Center ascienden a unos 50.000 millones de dólares, de los cuales se supone que los reaseguradores acabarán

Cuadro 1. Costos económicos estimados de los ataques contra las torres del World Trade Center, ciudad de Nueva York, del 11 de septiembre de 2001

(Miles de millones de dólares de los Estados Unidos)

Costos individuales y familiares	7,8 ^a
Pérdidas para los asalariados, ciudad de Nueva York	3,4 ^b
Costos para los seguros	30-50 ^c
Pérdidas relacionadas con viajes, especialmente viajes aéreos	7 ^d
Pérdidas para el turismo	
Ciudad de Nueva York: pérdidas para hoteles y empresas privadas	3,5 ^e
Ciudad de Nueva York: servicios financieros	4,2 ^f
Ciudad de Nueva York: servicios al por menor	7,6 ^g
Mayores costos en concepto de seguridad	10 ^h
Instalaciones y equipo	
Ciudad de Nueva York: pérdidas materiales de capital	21,6 ⁱ
Ciudad de Nueva York: gastos de limpieza	14 ^j
Ciudad de Nueva York: costos económicos (impuestos)	16 ^k
Costos en concepto de infraestructura	3,7 ^l
Pérdidas en concepto de recaudación de impuestos para la ciudad de Nueva York, 2002-2003	3 ^m
Fianzas del Gobierno (líneas aéreas)	15 ⁿ
Total	146,8-166,8

^aUtilizando una estimación del "costo de la pérdida vitalicia de ingresos", que calcula las pérdidas económicas individuales en la que se acumulan los ingresos anuales (antes de pagarse los impuestos) de un trabajador desde el año de su fallecimiento hasta el año en que la persona en cuestión esperaba jubilarse, el Federal Reserve Bank de Nueva York estimó dicha cifra en 7,800 millones de dólares, o sea aproximadamente 2,8 millones por víctima (Jason Bram, James Orr y Carol Rapaport, "Measuring the effects of the September 11 attack on New York City", Federal Reserve Bank de Nueva York, *Economic Policy Review*, vol. 8, No. 2 (2002)).

^bSe calcula que solamente en Nueva York después del 11 de septiembre de 2001 se perdieron 125.000 puestos de trabajo: 125.000 x \$2.500 = 312.500.000 de pérdidas mensuales. De esos puestos de trabajo perdidos únicamente en la ciudad de Nueva York, 57.000 se calculaba que seguirían perdidos hasta el final de 2003: 57.000 x \$ 2.500 = 142.500.000 por mes por 24 meses = \$ 3.420 millones en concepto de remuneración perdida (New York City Partnership, *Economic Impact Analysis of the September 11th Attack on New York*, resumen ejecutivo (Nueva York, 2001)).

^cUna estimación original de 16.600 millones de dólares en concepto de pérdidas de bienes y propiedades asegurados era el fruto de un cálculo hecho en marzo del 2002, pero esa estimación era de alcance más bien limitado y lo revisó en noviembre de 2002 la organización de comercio de la industria de seguros de los Estados Unidos titulada Insurance Services Office. Los verdaderos costos seguirán siendo desconocidos mientras las cuestiones actuariales no queden resueltas tras la determinación de las demandas de pagos de seguros relacionadas con el ataque contra el World Trade Center (Insurance Services Office, comunicado de prensa, 25 de noviembre de 2002).

^d"The World in 2002", *Economist*, 2002.

^eEstimación de las pérdidas del cuarto trimestre en 2001 (*Economic Impact Analysis*).

^fIbid.

^gIbid.

^hLegislación del Gobierno de los Estados Unidos.

ⁱLimpieza y restauración de la zona: 1.500 millones de dólares; edificios destruidos en el complejo del World Trade Center (aproximadamente 14 millones de pies cuadrados.): 6.700 millones de dólares; valor contable de las torres: 3.500 millones de dólares; edificios dañados en la zona del World Trade Center (aproximadamente 15 millones de pies cuadrados.): 4.500 millones de dólares; contenido de los edificios del complejo del World Trade Center: 5.200 millones de dólares.

^jEstimación de las pérdidas del cuarto trimestre de 2001 (*Economic Impact Analysis*).

^kIbid.

^lCostos de infraestructura pública: ferrocarril subterráneo: 850 millones de dólares; vías: 550 millones de dólares; servicios públicos: 2.300 millones de dólares (determinación de los efectos del ataque del 11 de septiembre).

^mGovernment Accounting Office, Review of the estimates for the impact of the September 11, 2001 terrorist attacks on New York tax revenues, 26 de julio de 2002.

ⁿ"World in 2002".

pagando aproximadamente las dos terceras partes. Otro suceso terrorista de magnitud similar podría tener incluso consecuencias económicas más graves, como por ejemplo un mayor número de quiebras, de despidos laborales y de préstamos incumplidos [8]. La Lloyd's de Londres estima que puede que tenga que hacer frente a un desembolso de 2.700 millones de dólares, un 45% más de lo que se había calculado inicialmente. Para compensar ese costo, el Presidente de la Lloyd's dijo que el precio de las primas aumentaría en un 40% [9].

Para determinar los costos del terrorismo no pueden confinarse los cálculos a las consideraciones financieras, pero a los efectos del presente artículo se hará hincapié en los costos monetarios*. La lista de costos financieros derivados de un ataque terrorista es muy larga. Algunos de esos costos se enumeran en el cuadro.

Los costos económicos del terrorismo son globales. Un estudio de los costos económicos del terrorismo para las líneas aéreas y el turismo para una serie de países en 1985 y 1986, hecho por el economista Harvey J. Iglarsh, comprobó que los ataques terroristas en las zonas de la cuenca mediterránea habían provocado las siguientes pérdidas [10:46-47]:

a) Grecia perdió una cantidad en concepto de ingresos del turismo estimada en 100 millones de dólares en 1985.

b) Italia comunicó que las pérdidas de ingresos en concepto comercial se estimaban en 800 millones de dólares en 1986;

c) Egipto comunicó una pérdida para el turismo estimada en 500 millones de dólares en 1986.

Un estudio longitudinal de las consecuencias del terrorismo para el turismo en España de 1970 a 1988 comprobó que un ataque terrorista podría “espantar a 140.000 turistas si se acumulan todas las consecuencias mensuales”**.

*Los costos en términos de sufrimiento humano, pérdida de vidas, consecuencias para la familia y las amistades, oportunidades perdidas debido a la modificación de las prioridades, efectos psicológicos y sociológicos a largo plazo para sociedades enteras, consecuencias para las decisiones gubernamentales y sobrecargas impuestas a las fuerzas públicas de seguridad no se pueden determinar con exactitud.

**Esos gastos se basan en estimaciones comunicadas por fuentes informativas internacionales, organizaciones y gobiernos y son de carácter ilustrativo. La determinación de los gastos reales llevará probablemente muchos años [11].

A corto plazo, algunos de los que más sufren como consecuencia de una contracción global serán, como siempre, los que menos pueden permitírselo. Los países a los que se acusa de apoyar al terrorismo figuran a menudo entre los países más pobres del mundo. Gran parte del problema de Afganistán radica en que no participa en la economía mundial y en que sus antiguos gobernantes talibanes hicieron que el país retrocediera intelectual y económicamente hasta lo que era en la Alta Edad Media. Aunque otros países pobres han disfrutado de cierto crecimiento económico gracias a su creciente participación en la economía mundial, una grave disminución no solamente perjudicaría sus perspectivas económicas sino que también pondría en peligro su estabilidad política [12].

La tragedia del 11 de septiembre de 2001 es quizá la mejor ilustración de los costos económicos mundiales, porque ha recibido en todo el mundo una cobertura a fondo de los medios informativos, pero el terrorismo también se cobra una considerable cuota económica en otros lugares.

Los ataques terroristas en países que no son los Estados Unidos no han provocado generalmente una investigación comparable de las causas y las consecuencias. El costo para las líneas aéreas de todo el mundo después del 11 de septiembre de 2001 fue extraordinario: un total de 3.000 empleados de compañías aéreas perdieron sus puestos de trabajo en el Canadá, y líneas aéreas de Bélgica, Canadá y Suiza tuvieron que declararse en quiebra [13]. Un empleado ejecutivo de un aeropuerto estimó que los aeropuertos se calculaba que iban a perder más de 2.000 millones de dólares en ingresos y tendrían que hacer frente a gastos de más de 1.000 millones de dólares en concepto de seguridad adicional en los doce meses que siguieron a los ataques [14]. El Gobierno de la provincia canadiense de Manitoba tuvo que establecer un consejo asesor para coordinar la comercialización entre el público y los sectores privados en una diversidad de intereses turísticos a fin de evitar que las pérdidas de la industria escapase de todo control [15]. En los Estados Unidos, la tasa de desempleo alcanzó su punto más elevado en 20 años. Se estimaba que 9 millones de trabajadores y empleados de hoteles y servicios turísticos perderían sus puestos de trabajo, según otro informe [16]. La Organización Internacional del Trabajo estimaba que “24 millones de personas de todo el mundo podrían ser despedidas” [17]. Un estudio de ámbito nacional llevado a cabo por el Instituto Milken vinculaba los ataques del 11 de septiembre con los 1.800.000 puestos de trabajo suprimidos para el final de 2000 [18].

El presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, estimaba que decenas de millares de niños perecerían y que “unos 10 millones de personas quedarían obligadas a vivir en condiciones por debajo de la línea de pobreza

con un dólar diario [de los Estados Unidos]” [19]. Más cerca del Oriente Medio, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ha reducido considerablemente su producción de petróleo y se vio obligada a disminuir el precio del barril en los dos primeros meses que siguieron a los ataques del 11 de septiembre de 2001, en gran parte como consecuencia de la reducción del consumo de carburante a raíz de las restricciones introducidas por las líneas aéreas [20]. Miembros de la OPEP previnieron de la amenaza de una “guerra de precios” entre los exportadores mundiales de petróleo si no podían llegar a un acuerdo sobre cuotas de producción*. Añádase a ello el costo posible de un ataque contra las redes mundiales de comunicación. “La creciente inquietud en los Estados Unidos y en otros países acerca de la posibilidad de que haya ataques informativos contra las estructuras de información de importancia fundamental ha de tenerse en cuenta a la luz tanto de la experiencia anterior como de las nuevas condiciones” [22]. Más de un billón de dólares al día se desplaza electrónicamente a través de instituciones financieras de todo el mundo [23].

Financiación del terrorismo

Cuando los dirigentes económicos mundiales se pusieron en movimiento para enfrentarse con la recesión económica mundial, alimentada en gran parte por los ataques del 11 de septiembre de 2001, los dirigentes gubernamentales y las organizaciones de ámbito mundial resolvieron luchar contra la financiación de los grupos terroristas. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Equipo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Dinero, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Fondo Monetario Internacional desempeñan un importante papel en la cuestión [24].

La financiación del terrorismo reviste muchas y muy diversas formas y representa una estructura económica que posee muchas de las mismas características que la delincuencia organizada internacional. A pesar de que algunos países promulgaron nueva legislación contra el blanqueo de dinero, la capacidad de investigar esas transacciones es, en el mejor de los casos, limitada. Las actividades terroristas y de la delincuencia organizada representan un porcentaje diminuto —y, por lo tanto, difícil de descubrir— de los billones de dólares que mueven los sistemas bancarios mundiales.

*Al final, la crisis de Irak mantuvo los precios a un nivel elevado [21].

El costo de mantener una red terrorista y, en particular, el costo de llevar a cabo un ataque terrorista, son relativamente pequeños. Ciertamente es que un grupo bien organizado y financiado puede gastar millones de dólares, pero incluso eso es insignificante en comparación con el costo de la lucha contra el terrorismo. Ahora bien, una preocupación fundamental es la amenaza que plantea el uso de armas de destrucción masiva, que generalmente implica costos más elevados de desarrollo y de adiestramiento. A ese respecto, la participación de un terrorismo patrocinado o apoyado por Estados es una consideración de importancia.

Las principales fuentes de ingresos para los grupos terroristas son la delincuencia organizada y el tráfico de armas y de drogas. Las Naciones Unidas estiman que el tráfico de drogas representa una cantidad de 400.000 millones de dólares al año, y que el tráfico de armas ligeras ha aumentado considerablemente a raíz del final de la Guerra Fría [5:14]. Los grupos terroristas de Colombia y Perú, por ejemplo, están financiados en parte por el tráfico de drogas, y el tráfico de drogas apoya la actividad de grupos en el Oriente Medio y en Extremo Oriente.

Cuando un grupo terrorista llega a la fase en la que sus finanzas son necesarias para cubrir gastos muy superiores al apoyo de un pequeño grupo de personas —generalmente voluntarios que pueden desempeñar actividades regulares— y ha tenido cierto éxito en la realización de ataques, la necesidad de financiación aumenta [5:130]. Las organizaciones tienen que recaudar fondos para adquirir materiales o armas necesarios para desarrollar actividades innovadoras y para obtener acceso a los conocimientos necesarios para poner en servicio y utilizar esos materiales. Como resultado de ello, los grupos terroristas que poseen una financiación segura tienen una clara ventaja [25].

Para la mayoría de los grupos, la financiación provendrá de una o más de las fuentes relacionadas por lo general con:

- a) Patrocinio estatal;
- b) Recaudación de fondos en el ámbito mundial;
- c) Empresas comerciales legítimas;
- d) Tráfico de drogas;
- e) Recaudación de fondos en el plano local;
- f) Actividades delictivas comunes (robo, estafas).

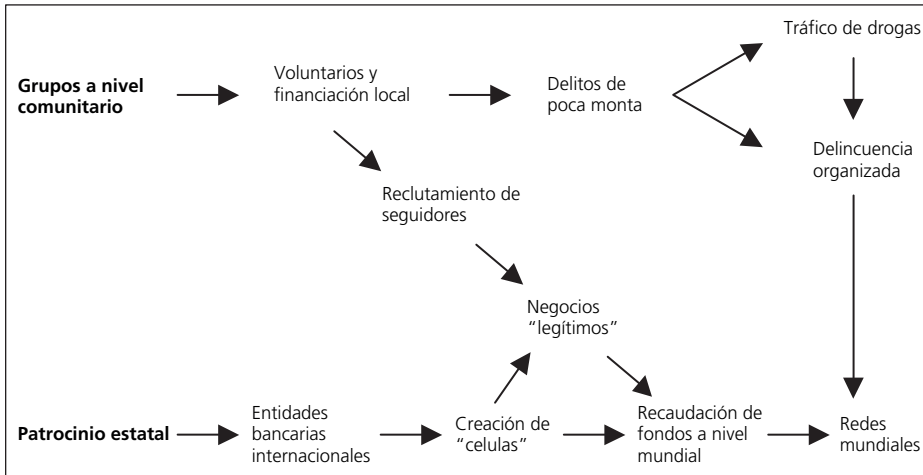
Excepción hecha de la recaudación de fondos en el plano local y de las actividades delictivas comunes, la utilización de bancos para blanquear y

transferir fondos no es cosa poco corriente. Un caso clásico es el del Ejército Republicano Irlandés Provisional, que, especialmente en el decenio de 1970, obtuvo gran parte de sus fondos mediante donativos efectuados en los Estados Unidos, generalmente por conducto de grupos que servían de fachada. Cuando el Gobierno y la presión pública consiguieron restringir esa financiación, la organización pasó a ocuparse de actividades criminales de menor monta como el contrabando, la protección, la extorsión y el fraude. Amenazando a las compañías de taxis y de autobuses, los terroristas irlandeses consiguieron establecer y operar sus propias compañías de taxímetros y de autobuses, recaudando así millones de dólares [26].

A lo largo del decenio pasado, los grupos terroristas han estado aumentando sin cesar su participación en el tráfico de drogas para financiar sus operaciones. Así ha sucedido en el caso del Perú con el Sendero Luminoso, en Colombia con el Movimiento 19 de Abril (M-19) y con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); en Myanmar con la Unión Nacional Karen, y en Sri Lanka con los Tigres de la Liberación de Tamil Eelam. También se ha alegado que grupos de Afganistán, que es el principal país productor de opio del mundo, y de Bosnia Herzegovina, participaban en el tráfico de drogas. Dishman dice que la mayor parte de esos grupos no están afiliados a entidades de delincuencia organizada, sino que desarrollan sus propias redes delictivas [26] (véase la figura II).

La financiación estatal de organizaciones terroristas reviste generalmente una de las dos formas siguientes: establecimiento de una organización, o un acuerdo para prestar apoyo a un movimiento ya existente por un Estado sin escrúpulos. En cada uno de los casos, el Estado patrocinador está en condiciones de prestar financiación, así como recursos técnicos, adiestramiento y armas modernas. Desde el final de la guerra fría, el patrocinio estatal de actividades terroristas ha pasado de Europa a varios países de África y del Oriente Medio. A pesar de esa disminución del patrocinio estatal del terrorismo, un número cada vez mayor de personas y de grupos poco coherentes que se oponen a la mundialización han pasado a convertirse en fuente de preocupaciones profundas.

La declaración de una “guerra contra el terrorismo” por el presidente de los Estados Unidos, George Walter Bush, a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001 marcó también el comienzo de un importante cambio en la política exterior de numerosos otros gobiernos por lo que se refiere a la amenaza del terrorismo. Aunque actualmente el objetivo principal es la red Al-Qaeda, las campañas internacionales y nacionales tienen una amplitud mucho mayor y forman parte ya de un esfuerzo cooperativo de mayor volumen desarrollado por otros países con miras a luchar contra todas las

Figura II. Evolución de la financiación terrorista internacional

formas del terrorismo. En el marco de esas campañas, uno de los objetivos principales son los mecanismos de financiación de grupos terroristas.

Resumen y conclusiones

Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 pueden ser considerados como el agente catalizador de un esfuerzo mundial encaminado a luchar contra el terrorismo en sus numerosas formas. Un documento del Gobierno del Reino Unido calculó los costos económicos de esos sucesos en 500.000 millones de dólares [27]. Ahora bien, los costos económicos no son más que uno de los factores; es imposible medir el costo psicológico y emotivo o las consecuencias del terrorismo en la estabilidad política de muchos países.

Los costos económicos no se limitan a un solo país, sino que afectan tanto a países en desarrollo como a países desarrollados. Los costos del terrorismo no se pueden medir directamente como resultado de una sola acción o de la actividad de un solo grupo, y los costos más importantes pueden muy bien ser los efectos indirectos y duraderos para las vidas de los ciudadanos corrientes que han perdido familiares y puestos de trabajo o que han visto reducida la calidad de su vida.

Aunque el terrorismo no es un fenómeno nuevo, la utilización de nuevas armas, nuevas tácticas y objetivos diferentes ha incrementado y agravado la amenaza. Ningún país puede organizar por sí solo un esfuerzo de lucha

contra el terrorismo, pues actualmente vivimos en una comunidad mundial interdependiente. A fin de cuentas, la única esperanza de éxito en la reducción del terrorismo estriba en la cooperación entre países y organizaciones internacionales que participan en dicha lucha.

Referencias

1. William Dyson, "Terrorism", presentación en Internet para la Commission on Law Enforcement Officer Standards y Education de Texas (Estados Unidos de América, 2001).
2. John P. Holms y Tom Burke, *Terrorism: Today's Biggest Threat to Freedom*, rev. ed. (Nueva York, Pinnacle Books, 2001).
3. Harvey J. Iglarsh, "Terrorism and corporate costs", en *Terrorism: An International Journal*, vol. 10, No. 3 (1987).
4. Judith Miller, Stephen Engelberg y William Broad, *Germes: Biological Weapons and America's Secret War* (Nueva York, Simon y Schuster, 2001).
5. Sarah Anderson, John Cavanagh y Thea Lee, *Field Guide to the Global Economy* (Nueva York, New Press, 2000).
6. New York City Partnership, *Economic Impact Analysis of the September 11th Attack on New York*, resumen ejecutivo (Nueva York, 2001).
7. Cable News Network, Morning News, 26 de diciembre de 2001.
8. R. J. Hillman, "Terrorism insurance: rising uninsured exposure to attacks heightens potential economic vulnerabilities", testimonio prestado ante el Comité de Servicios Financieros. Subcomité sobre vigilancia e investigación, de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Washington, D.C., 27 de febrero de 2002.
9. Andrew Cave, "Lloyd's terror bill rises 45 per cent to £1.9 billion", *Daily Telegraph*, 7 de diciembre de 2001.
10. Harvey J. Iglarsh, "Fear of flying: its economic costs", *Terrorism: An International Journal*, vol. 10, No. 1 (1987).
11. Walter Enders y Todd Sandler, "Causality between transnational terrorism and tourism: the case of Spain", *Terrorism: An International Journal*, vol. 14, No. 1 (1991), pág. 57.
12. B. Singleton-Green, "The costs of terror", *Financial Times*, 31 de octubre de 2001.
13. George Robertson, "Black day for airline industry 'imperiled' by New York plane crash", *Calgary Herald*, 13 de noviembre de 2001.

14. D. Marchini, "Airports struggle along with airline industry", *Cable News Network*, transcripción no. 112104cb.102, 21 de noviembre de 2001.
15. S. Soccoccio, "Sept. 11th aftermath: the tourism industry", *CBC News*, octubre de 2001.
16. Hamisah Hamid, "Jobs threat for 9m in world's hotels, tourism industry", *New Straits Times Press* (Malasia), 23 de noviembre de 2001.
17. *Business Day*, "South Africa: attacks lead to massive job losses", 9 de noviembre de 2001.
18. *Chicago Tribune*, "Attacks tied to 1,8 million job cuts: '03 rebound seen", 11 de enero de 2002.
19. *Ghanaian Chronicle*, "Africa, America and the terrorist menace", 8 de noviembre de 2001.
20. B. Lewis, "Oil prices dive on plane crash news", *Toronto Star*, 13 de noviembre de 2001, pág. C03.
21. B. Stanley, "OPEC members admonish non-OPEC producers to share burden of cutting oil output to steady prices", *Associated Press*, 14 de noviembre de 2001.
22. Gregory J. Rattray, *Strategic Warfare in Cyberspace* (Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Massachusetts, 2001).
23. Kurt M. Campbell y Michèle A. Flournoy, *To Prevail: An American Strategy for the Campaign Against Terrorism* (Center for Strategic and International Studies Press, Washington, D.C., 2001), pág. 130.
24. Stephen Fidler, "IMF mulls approach on terrorist funding", *Financial Times*, 12 de noviembre de 2001.
25. B. A. Jackson, "Technology acquisition by terrorist groups", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 24, No. 3 (2001), pág. 201.
26. Chris Dishman, "Terrorism, crime and transformation", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 24, No. 1 (2001), pág. 48.
27. *Der Spiegel*, No. 48, 24 de noviembre de 2003, pág. 133.

LA NUEVA ECONOMÍA DEL TERROR: CÓMO SE FINANCIA EL TERRORISMO

por Loretta Napoleoni*

RESUMEN ANALÍTICO

A lo largo de los 50 años pasados, grupos insurgentes armados han conseguido edificar su propia economía, la nueva economía del terror. Este sistema económico nació durante los años de la Guerra Fría, cuando la guerra por delegación, por poder, proliferó en toda la periferia de los dos bloques, y se incrementó considerablemente durante la privatización del terrorismo, cuando los grupos armados desarrollaron estrategias de autofinanciación. En los últimos años, la globalización de la economía ha proporcionado un nuevo impulso: los grupos de terror modernos pueden financiarse por sí mismos gracias a una amplia gama de actividades comerciales legales e ilegales. La fusión de la nueva economía del terror con la economía mundial criminal e ilegal ha creado un gigante económico de rápida expansión, con un volumen anual de negocios que asciende a algo así como 1,5 billones de dólares de los Estados Unidos, o sea el doble del producto interno bruto del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Esta enorme masa de dinero sucio se recicla principalmente dentro de las economías occidentales y representa una amenaza constante para la seguridad y estabilidad del sistema económico occidental. Una operación vital en la guerra contra el terror será cortar las interdependencias entre la nueva economía del terror y las economías mundiales legítimas y tradicionales.

INTRODUCCIÓN

A los grupos insurgentes armados se les compara a menudo con organizaciones comerciales criminales. Al Qaeda, por ejemplo, ha sido descrito como “empresa transnacional del terror”. Desde el 11 de septiembre de 2001, las academias y los investigadores han recurrido frecuentemente al uso de un modelo de delito organizado para estudiar la estructura y el funcionamiento de los grupos terroristas islamistas [1]. Aunque este enfoque

*Loretta Napoleoni es una economista con un doctorado en economía de la Universidad de Roma y títulos de máster en relaciones internacionales del Instituto Johns Hopkins de Estudios Internacionales Avanzados, y en gobernanza con una tesina sobre terrorismo, de la Escuela de Economía de Londres. Napoleoni ha publicado varios artículos, y ha editado y traducido obras sobre el terrorismo. Es la autora de *Modern Jihad. Tracing the Dollars Behind the Terror Network*, obra publicada por Pluto Press en septiembre de 2003.

haya obtenido amplia aceptación, lo cierto es que limita el estudio de la violencia política. Del análisis de la economía del terrorismo se infiere que los grupos armados tienen por lo general una motivación diferente de la que tienen los grupos de organizaciones delictivas. En efecto, tienden a interactuar entre sí como lo hacen los Estados. Por lo menos en la esfera de la economía, su forma de actuar se parece más a la de un Estado que a la de los grupos delictivos organizados. Prueba de esa afirmación es que, a lo largo de los 20 años pasados, las organizaciones armadas han conseguido crear vínculos económicos duraderos que a su vez se han convertido en el cimiento de un sistema económico de mayor amplitud: la nueva economía del terror*. Esta economía peculiar —la arteria monetaria vital del terrorismo moderno— crea un puente entre la economía internacional legal y la ilegal.

En el presente artículo se estudian los principales componentes del sistema económico edificado por interacción de las organizaciones terroristas o en torno a esa interacción, entre ellas y con organizaciones delictivas ilegítimas o Estados, analizando en primer lugar las diversas fuentes de ingresos a disposición de los grupos terroristas, y centrándose después en el funcionamiento y las dimensiones de la economía ilegal internacional, de la cual la nueva economía del terror forma parte integrante.

Organizaciones delictivas y organizaciones terroristas

La diferencia crucial entre la delincuencia organizada común y corriente y el terrorismo político proviene de la diferente motivación de cada uno de los fenómenos que encauza la forma de explotar sus respectivos negocios. La codicia es el motor del delito y la acumulación es su principal norma contable. O sea que las organizaciones delictivas operan de forma muy parecida a las de las sociedades privadas legítimas, pues en ambos casos el objetivo final es el beneficio y la acumulación. Sus corrientes monetarias, por lo tanto, se administran a través de un sistema contable regulado por hojas de balance, como sociedades anónimas. Ahora bien, los grupos terroristas tienen una motivación política. Eso quiere decir que su verdadera finalidad no es monetaria sino política: sustituir una forma de gobierno por

*Este sistema económico es el resultado de la evolución de la violencia política durante los 50 últimos años: desde el terrorismo de patrocinio estatal hasta la privatización del terror y el nacimiento de “Estados caparazón”. La moderna Yihad es la principal máquina de la nueva economía del terror. La utilización del término “terror” en vez de “terrorismo” sirve aquí para distinguir entre el análisis político y el análisis económico de ese fenómeno.

otra, por ejemplo, reemplazar el régimen de Al Saud en Arabia Saudita con el nuevo califato de Osama Bin Laden, o defender un régimen existente, como sucedió con los talibanes de Afganistán hasta que las fuerzas de coalición invadieron el país.

En contraste con los grupos delictivos organizados, las organizaciones terroristas tienen más interés en el desembolso del dinero que en su blanqueo. Los ingresos generados por sus negocios legítimos, por ejemplo, no tiene porqué blanquearse; lo que es necesario es distribuirlos entre las redes de células y de “topos” que tienen emplazados en todo el mundo. Por esa razón, algunos grupos, en los últimos años, han prestado mucha atención a la manipulación de dinero, es decir, al traslado de grandes cantidades de dinero sin que se les descubra [2], tarea de la que se ocupa una red internacional de órganos subsidiarios y de bancos corresponsales de determinadas instituciones bancarias, o para la cual se recurre a otros medios de transferencia de dinero, como por ejemplo el sistema *hawala*.

Fuentes de ingreso de las principales organizaciones terroristas

Los principales ingresos de la balanza de pagos de las organizaciones armadas se pueden dividir en tres categorías principales, según su origen: *a)* negocios legítimos (actividades que no están consideradas ilegales de por sí); *b)* ingresos ilegales que infringen o soslayan obligaciones legales; y *c)* actividades delictivas. Entre los negocios legítimos figuran los beneficios de empresas controladas por grupos armados —la Yihad Islámica Egipcia, por ejemplo, posee varias tiendas de miel en el Oriente Medio— y los donativos de particulares y de empresas de beneficencia. Los ingresos ilegales provienen de la diversión de fondos legales, pero también incluyen la ayuda encubierta de Gobiernos extranjeros. La gama de actividades delictivas es amplia: representa la mayor fuente individual de ingresos para la balanza de pagos del terrorismo e incluye ingresos provenientes de secuestros, extorsiones, robos, fraudes, actos de piratería, contrabando y blanqueo de dinero.

Ingresos legítimos

Una partida importante de la balanza de pagos de los grupos terroristas la representan las remesas de nacionales que viven en el extranjero, efectuadas directamente o por vía de instituciones especiales como por ejemplo el Irish Northern Aid Committee (Noraid) en el caso del Ejército Republicano Irlandés Provisional (IRA). La Organización de Liberación de Palestina impone un impuesto del 5% sobre los ingresos de todos los palestinos que

viven fuera de su territorio. De forma análoga, en los últimos años del decenio de 1990 los inmigrantes albaneses en Alemania y en Suiza donaban el 3% de sus ingresos para financiar el costo de los luchadores del Ejército de Liberación de Kosovo (KLA) en Kosovo.

Aunque esas remesas constituyen una importante fuente de divisas, las contribuciones de los inmigrantes no se efectúan únicamente en forma de efectivo. Durante la guerra de Kosovo, los americanos de origen albanés proporcionaron a los luchadores del KLA radios, equipo de visión nocturna y chalecos a prueba de balas, adquiridos a través de un catálogo americano de ventas por correspondencia. Esas contribuciones a menudo no eran ilegales en términos técnicos, pues la legislación nacional frecuentemente no establece ninguna diferencia entre remesas legítimas y patrocinio de grupos armados. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, hasta muy recientemente se podía “recaudar donativos para organizaciones, grupos o ejércitos rebeldes, y no era delito que una persona o un grupo se adhiriera a esos ejércitos, grupos u organizaciones, excepto cuando esa organización, ese grupo o ese ‘ejército’ figuraba en la lista de grupos u organizaciones terroristas preparada por el Departamento de Estado” [3]. Esa lista varía según las fluctuaciones de la política exterior de los Estados Unidos. Por ejemplo, en los últimos años el KLA fue añadido a la lista o quitado de ella en dos ocasiones*.

Los donativos personales desempeñan un gran papel en los ingresos terroristas en todo el mundo. En abril de 2002, la policía de Bosnia transmitió al Departamento de Justicia de los Estados Unidos un informe titulado “Golden chain link”. El documento había sido descubierto durante una incursión contra un refugio de Al Qaeda en Bosnia y Herzegovina y en él se enumeraban los nombres de los 20 principales patrocinadores financieros del terrorismo [6]. Entre los presuntos “patrocinadores del terror” enumerados figuraban algunos de los hombres más potentes y más ricos del mundo. Por ejemplo, incluía a uno de los cuñados del rey de Arabia Saudita, quien según *Forbes Magazine* ocupaba el lugar 137 entre los hombres más ricos del mundo, con una fortuna de 4.000 millones de dólares. En 1981, ese magnate saudita fundó un holding denominado Dallah

*Hace sólo unos cuantos meses, después de que el senador Joe Lieberman lo hubiera elogiado diciendo que “luchar por el KLA es luchar por los derechos humanos y los valores americanos”, el Ejército de Liberación de Kosovo fue inscrito de nuevo en la lista de organizaciones terroristas del Departamento de Estado de los Estados Unidos [4]. “Cuando se le preguntó si el Departamento de Estado había examinado la posibilidad de añadir el Ejército de Liberación de Kosovo (KLA) a la lista, [un funcionario del Departamento de Estado] dijo: ‘El KLA no pertenece a la categoría de organización terrorista extranjera’”. [5].

al-Baraka, imperio bancario con 23 sucursales y varias sociedades de inversión repartidas entre 15 países. En el informe figuraban también los nombres del presidente de la Organización Internacional de Socorro Islámico, sociedad de beneficencia vinculada con Osama Bin Laden, y presidente del Primer Banco Islámico de Inversiones; un cuñado de Osama Bin Laden que había sido propietario del Banco Comercial Nacional Saudita, persona a quien *Forbes* considera que ocupa el lugar 251 en la lista de hombres más ricos del mundo, con una fortuna de 1.900 millones de dólares, que había sido jefe de Saudi Aramco y ex ministro de petróleos de Arabia Saudita.

Organizaciones benéficas

Los donativos de organizaciones benéficas son otra importante fuente de divisas para la financiación del terrorismo. No se trata de un fenómeno nuevo. El vínculo entre organizaciones benéficas y organizaciones terroristas se remonta al decenio de 1970, cuando los americanos de origen irlandés instituían obras benéficas para ayudar a huérfanos y viudas católicas de Irlanda del Norte y utilizaban los fondos para apoyar al IRA Provisional. Las obras benéficas islámicas proliferaron en el decenio de 1980, durante la Yihad antisoviética. En aquellos momentos, los Estados Unidos alentaban todas las formas de financiación para los mujaidines, incluidos los donativos de países musulmanes. Los donativos benéficos llegaban a los mujaidines por conducto del Banco de Crédito y Comercio Internacional (BCCI), institución fraudulenta a la que recurrió también la CIA (Agencia Central de Inteligencia) para sus operaciones secretas.

Cuando finalizó la Yihad antisoviética, las obras benéficas islámicas siguieron prestando apoyo a los musulmanes que participaban en guerras similares en otros países, por ejemplo, en Bosnia y en Chechenia. Encabezadas por simpatizantes islamistas o por miembros de grupos islamistas radicales, varias instituciones benéficas pasaron de patrocinadoras de los mujaidines a fuentes financieras de grupos armados islamistas, y a veces incluso llegaron a proporcionar refugio a miembros de organizaciones terroristas. Cuando desapareció el BCCI, las obras benéficas islámicas utilizaron una red de bancos islámicos para encauzar fondos destinados a otros grupos terroristas, lo que resultó ser un instrumento ideal para la manipulación de dinero.

Muchos bancos islámicos son producto de una extraña alianza entre las incipientes clases medias sauditas y los clérigos Wahhabi. Las clases medias proporcionaban los fondos, y los clérigos, en régimen de estricta adhesión a la ley islámica, la estructura para la creación de un nuevo concepto de

institución bancaria[7]. Los bancos islámicos, por ejemplo, cargaban a cada transacción que gestionaban *zakat* (limosnas), obligatorias para cada musulmán. No se guardaba documentación alguna de esas transacciones monetarias; el código de práctica de los bancos islámicos requiere la destrucción de todos los documentos en cuanto ha tenido lugar la transferencia de las *zakat*. Algunas obras benéficas envían los fondos a través de bancos islámicos a células y grupos islámicos diseminados por todo el mundo.

A algunas obras benéficas islámicas se les ha encargado la financiación de una gama de proyectos legales e ilegales, que van desde la construcción de mezquitas y de *madrasas* (escuelas religiosas islámicas) hasta la adquisición de armamentos y el patrocinio de ataques terroristas [8]. La combinación de ayuda humanitaria y actividades ilegales es una característica de muchas de esas instituciones benéficas. Por ejemplo, Muwafaq, más generalmente conocida con el nombre de Socorro de Alá, obra benéfica saudita respaldada abiertamente por Osama Bin Laden*, costeara cursos en idioma árabe, ordenadores y estudios sobre el Corán en Bosnia, y se ocupaba también de entregar alimentos para ayudar a los necesitados. Ahora bien, según un ex agente de los servicios de inteligencia croatas, Muwafaq apoyaba también a grupos armados musulmanes que operaban en Bosnia y Albania [10]. No todas las organizaciones benéficas de donantes eran fuentes ilegales de ingresos, lo que a menudo dificulta sobremanera el diferenciar entre ayuda humanitaria y patrocinio del terrorismo. Hay también obras benéficas de buena fe en las que se han infiltrado seguidores del terrorismo que desvían parte de los fondos a la financiación de grupos terroristas.

Ingresos ilegales

Una fuente adicional de ingresos para los insurgentes es el patrocinio estatal, como, por ejemplo, la financiación de los “Contras” de América Central en el decenio de 1980 por el Gobierno de los Estados Unidos. En la actualidad, el patrocinio estatal no representa más que una pequeña parte de la financiación del terrorismo; un medio mucho más común de hacerse con divisas procedentes de organizaciones internacionales y de Gobiernos extranjeros es la transferencia de bienes, que se define como la redistribución de la asistencia externa o de bienes existentes a favor de grupos armados [11]. La transferencia de bienes es una de las formas más lucrativas de ingreso para los grupos armados en los países del Tercer Mundo.

*En 1996, la revista *Al-Watan Al-Arabi* anunció que Osama bin Laden había admitido que era uno de los que apoyaban a Muwafaq [9].

Puede revestir muchas y muy diversas formas, a menudo tan imaginativas como inesperadas. Hace unos cuantos años, por ejemplo, la vigilancia llevada a cabo por los Estados Unidos mediante satélites descubrió un millar de camiones, obtenidos de las Naciones Unidas por los iraquíes en el marco del programa de intercambio de petróleo por alimentos, que habían sido transformados en vehículos militares [12]. La transferencia de bienes es tan común que los países donantes incluso aceptan una desviación intrínseca del 5% de todo el volumen de bienes transferidos, en efectivo o en especie.

Una forma común de transferencia es la recaudación de “derechos de importación”: los grupos terroristas imponen a menudo el pago de peajes por la utilización de las carreteras de los territorios que controlan. Durante la guerra en Bosnia, por ejemplo, los croatas de origen bosnio hacían pagar un derecho del 27% a la ayuda internacional en tránsito por su territorio con destino a Bosnia central. Otra forma es el robo y las emboscadas, así como la imposición de tipos de cambio exagerados que aumentan el precio de las monedas nacionales, como sucedió en Sudán y en Somalia [13]. Las remesas en moneda extranjera, por ejemplo, se convierten en moneda local al tipo de cambio oficial, que es mucho más elevado que el del mercado negro. Los que controlan el territorio —el gobierno o grupos armados— embolsan la diferencia en divisas fuertes.

Ingresos delictivos

Los grupos terroristas también se financian mediante la transferencia de bienes nacionales, actividad delictiva que puede revestir diversas formas: saqueo, robo, extorsión y pillaje. La transferencia de bienes nacionales es dañósima para la economía tradicional pues se nutre directamente con sus propios recursos. En el decenio de 1970 la política de extorsión y robo de Euskadi Ta Askatasuna (ETA) diezmó la riqueza de la región vasca de España; varios hombres de negocios fueron asesinados, lo que fue causa de que emigraran algunos industrialistas y sus familias [14]. En el Líbano meridional, los principales ingresos de Hezbollah provienen de la extorsión de comerciantes, mercaderes, hombres de negocios, propietarios de restaurantes y tenderos, en su mayoría del valle de Bekaa. Algunos grupos terroristas clasifican sus extorsiones delictivas como “impuestos de guerra”: cantidades que se les adeudan como si fueran los administradores de un territorio [15].

Su naturaleza, por lo tanto, hace de la transferencia de bienes nacionales una fuente sustancial de ingresos, especialmente en países que se hallan en guerra civil. Cuando el ejército sudanés utilizaba la milicia nómada Bagara

de la región septentrional para que saqueara poblados de la parte meridional, que era el foco de resistencia del Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés, el resultado era un estallido de hambruna en el Sudán meridional. La milicia fue responsable de la generalización del robo de ganado que destruyó la economía de subsistencia de la población local y desembocó en la hambruna [16].

Hay otras muchas actividades delictivas que generan considerables ingresos para la balanza de pagos del terror; es una lista sin fin, que va desde el delito menor o de poca monta hasta el asesinato, desde el robo de tarjetas de crédito hasta la piratería en alta mar. En el presente artículo sólo se examinarán dos tipos: el secuestro y el contrabando; el primero porque puede ser una fuente importante de divisas y el segundo porque es la actividad criminal que genera la mayor cantidad de ingresos para la balanza de pagos del terror.

Secuestro

Cuando se secuestra a extranjeros, hombres de negocios, turistas o trabajadores de la ayuda internacional, el pago del rescate se convierte en ingreso; si el rescate se paga en moneda fuerte, será también una fuente de divisas. En 1991, por ejemplo, el Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU) secuestró a un general del Ministerio kirguís del Interior y a cuatro geólogos japoneses que trabajaban para una sociedad minera cercana a Batken, en el rincón menos desarrollado de Kirguistán. Según fuentes diplomáticas occidentales, el Gobierno japonés abonó secretamente al IMU entre dos y seis millones de dólares en efectivo para que los liberaran [17].

Como los rehenes no son más que meros productos de comercio para los grupos terroristas —como las drogas, el petróleo, el oro y los diamantes— cualquiera puede pujar por sus vidas, incluidas las organizaciones terroristas. En ese despiadado comercio de vidas humanas, la compra del asesinato de alguien puede convertirse en un fuerte mensaje político. Al final de 1998, islamistas chechenos secuestraron a tres ingenieros británicos y uno neozelandés que estaban trabajando para Granger Telecom, empresa británica que instalaba sistemas móviles de comunicaciones en Chechenia. Los rebeldes negociaron con Francia el pago de un rescate de 4 millones de dólares. Ahora bien, justo antes de que la transferencia del dinero se efectuara, los hombres fueron decapitados. Una investigación llevada a cabo por la cadena de televisión Chanel 4 sobre las últimas horas de la vida de los rehenes reveló la entrada de Osama Bin Laden en las negociaciones. Según el programa *Dispatches* del Chanel 4, en el último momento el

magnate renegado saudita ofreció 4 millones de libras para que se ejecutara a los ingenieros [18]. Al final se supo que los hombres iban a transmitir informaciones al Gobierno británico sobre la situación económica de Chechenia*. Las cabezas de las cuatro víctimas, que aparecieron en la cuneta de una carretera de Chechenia, constituían por lo visto una advertencia macabra de Osama Bin Laden al Gobierno del Reino Unido sobre la situación económica de Chechenia: “Apartaos del Cáucaso y de sus recursos”. Los rebeldes chechenos se quedaron con el rescate.

Contrabando

La actividad que genera los ingresos más importantes para los terroristas contemporáneos es el contrabando, que además es también un delito** El contrabando abarca desde los cigarrillos y las bebidas alcohólicas hasta los diamantes, y es una importante fuente de empleo y de reclutamiento para los grupos terroristas. Daniel Pearl, periodista del *Wall Street Journal* decapitado por Jaish-I-Mohammed (Ejército de Mahoma) mientras investigaba el comercio desarrollado en el marco del ATTA en Pakistán***, escribió justo antes de que le secuestraran que “además de proporcionar una fuente de ingresos a los que lo practican, el contrabando ofrece empleo para los habitantes pobres de las zonas tribales situadas a lo largo de la frontera afgana” [19]. Una gran parte de la doctrina económica del contrabando se resume en esa frase. El contrabando es una industria que financia a grupos de terroristas y a organizaciones delictivas. Posiblemente sea el mayor ingreso en las cuentas de la balanza de pagos de los terroristas. La franja tribal de Pakistán es un buen ejemplo de ese fenómeno. Los mercaderes estiman que el volumen de productos entrados de contrabando en el Pakistán gracias al ATTA representa un volumen asombroso: el 80% de

*En carta enviada en octubre de 1998 a Granger Telecom, el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido decía lo siguiente: “Son ustedes una de las escasísimas sociedades británicas que trabajan con Chechenia y que tienen un conocimiento directo de Grozny, y nos agradaría sobremanera saber qué piesen ustedes acerca de las posibilidades de inversión en Chechenia”. Las empresas petroleras y de servicios del Reino Unido son muy activas en el Cáucaso y en Asia Central. Respaldadas por el Gobierno del Reino Unido, han estado intentando poner pie en esas zonas después de la desaparición de la Unión Soviética

**El contrabando produce divisas y requiere la transferencia física de productos de un país a otro. Por eso cabe compararlo con la exportación de mercancías.

***En 1950, Afganistán, que es un país que no tiene salida al mar, firmó el Acuerdo afgano de comercio y tránsito (ATTA), en el que Pakistán garantizaba el derecho a la importación de productos en régimen de franquicia aduanera por el puerto de Karachi. Durante la Yihad anti-soviética, el ATTA llegó a ser sinónimo del contrabando de productos afganos en franquicia aduanera en tres países.

las importaciones totales de Pakistán. Entre ellas figuran textiles chinos y coreanos, así como vehículos desmontados en Afganistán, transportados en piezas a través de la frontera y montados de nuevo al otro lado [20]. Uno de los principales mercados de Pakistán es el bazar Karkhano de Peshawar, en el que 600 comerciantes, afganos en su mayor parte, proporcionan una amplia variedad de productos extranjeros. En 1999, un estudio de las Naciones Unidas estimaba que las exportaciones “ilegales” del Afganistán al Pakistán ascendían a casi 1.000 millones de dólares, y las del Afganistán al Irán a 140 millones. Lo que los talibanes sacaban de esas transacciones, que en realidad era una especie de derecho de exportación, fue estimado por las Naciones Unidas en unos 36 millones de dólares, mientras que según el Banco Mundial ascendía a 75 millones de dólares [19].

Los beneficios del contrabando para los grupos terroristas son muchos y muy diversos. No solo representan una considerable fuente de ingresos, sino que también entraña la erosión de la infraestructura de las economías tradicionales. Con ello facilita la aparición y el mantenimiento de economías clandestinas, cuyo enorme sistema de mercado negro sustenta a los grupos terroristas. Un estudio de la Universidad Nacional de Colombia estimaba que las ventas de San Andresito, que es el mayor mercado de contrabando de Colombia, representaban en 1986 el 13,7% del producto nacional bruto del país y nada menos que el 25,6% en 1996 [21]. En Colombia, el contrabando procedente de Panamá está arruinando a las industrias locales del tabaco y de otros productos de importación. El contrabando tiene también consecuencias negativas para los ingresos fiscales del país. En 1996, el valor total de las exportaciones de Panamá ascendió a 1.700 millones de dólares, pero las aduanas colombianas únicamente comunicaron que habían recibido importaciones por valor de 166 millones de dólares. Esto significa que no se cargaron derechos a bienes por valor de 1.500 millones de dólares, que habían entrado ilegalmente en el país; eso representó una pérdida neta fiscal muy considerable para el Gobierno de Colombia [21].

El contrabando también es un excelente medio de reciclaje de dinero. Según la Red para la persecución de delitos financieros, de la Secretaría de Hacienda de los Estados Unidos, el tipo de cambio del peso colombiano en el mercado negro, utilizado por los cárteles colombianos de la droga, es “el principal sistema de blanqueo de dinero utilizado por los cárteles de la droga colombianos” y “el ‘sistema’ individual más eficaz y más amplio de blanqueo de dinero en el hemisferio occidental” [22]. El sistema funciona de una manera muy sencilla: los traficantes de drogas colombianos acumulan grandes cantidades de dólares que necesitan reconvertir y blanquear en pesos, por consiguiente, venden dólares en los Estados

Unidos a un precio reducido a agentes de corretaje de pesos. Por un millón de dólares reciben el equivalente de 750 000 dólares en pesos. A continuación los agentes de corretaje utilizan la moneda para adquirir productos que pueden generar muy rápidamente dinero en efectivo. Adquieren productos primarios de contrabando, como cigarrillos, bebidas alcohólicas, material electrónico, etc., y los envían a la zona franca de Aruba. También pueden enviar cajas llenas de dinero en efectivo directamente a Aruba y adquirir los productos en los mayoristas locales. Desde Aruba los productos se expiden a Colombia, donde se venden con un descuento considerable, a menudo a precios inferiores a los que tenían en el país de origen, a fin de acelerar el ciclo de blanqueo del dinero. De esta manera el contrabando hace accesible una gran gama de productos que de lo contrario resultarían demasiado caros para grandes sectores de la población local; he aquí uno de los motivos de que resulte políticamente muy difícil erradicar ese tipo de negocios.

Este breve análisis de las fuentes de ingresos de las organizaciones insurgentes, grupos terroristas inclusive, ilustra la extensa variedad de actividades económicas que están al alcance de los grupos armados. Algunas de ellas están directamente vinculadas con la financiación de los grupos terroristas; otras están relacionadas con actividades delictivas, y un pequeño porcentaje de ellas guardan relación con actividades legítimas. Ahora bien, todas ellas forman parte del mismo sistema comercial dudoso, de la misma economía operada conjuntamente por organizaciones terroristas y organizaciones delictivas. En la siguiente sección se examina la estructura de esa economía y se estiman sus dimensiones.

Economía ilegal internacional

La globalización ha brindado a las organizaciones delictivas y terroristas una oportunidad de ampliar y compartir las infraestructuras económicas internacionales: bancos islámicos, paraísos fiscales ultramarinos, y actividades comerciales legítimas o ilegítimas del terror forman parte de ellas, al igual que las instituciones de blanqueo de dinero de Occidente. Todas esas infraestructuras son elementos claves de una red económica ilegal internacional.

El tráfico organizado de drogas, armas, productos y seres humanos constituye una amplia sección de esa economía, que puede ser definida como la “economía criminal”. Los estupefacientes ilícitos generan una cifra de negocios de unos 400.000 millones de dólares al año; otros 100.000 millones de dólares representan el producto del contrabando de

personas, de armas y de otros productos, como el petróleo y los diamantes; y el 90% de todo ese dinero se blanquea fuera del país de origen. Por ejemplo, de los 400.000 millones de dólares anuales que genera el comercio de estupefacientes, no quedan en el país de producción más de 1.400 millones de dólares*. Raymond W. Baker, que es un miembro superior del Centro de Política Internacional de Washington D.C, y un eminente experto en blanqueo de dinero, estima que la mayor parte del dinero generado por las actividades delictivas violentas se blanquea en Occidente, particularmente en los Estados Unidos. “Cuando se trata de grandes depósitos de dinero provenientes de ultramar, demasiado a menudo los bancos americanos siguen la doctrina de ‘no preguntar nada, ni decir nada’”, dijo. “En realidad, la Secretaría de Hacienda estima que el 99,9% del dinero criminal presentado para su depósito en los Estados Unidos queda aceptado y pasa a cuentas seguras. Triste es decirlo, pero muchos bancos americanos, resguardados por la sombrilla de leyes y políticas americanas contradictorias, aceptarán dinero de ultramar aunque sospechen que haya sido obtenido de forma ilegal” [23]. “USA PATRIOT” (Unamos y Reforcemos América facilitando los medios apropiados necesarios para interrumpir y obstaculizar el terrorismo) es el nombre de una Ley encaminada a bloquear esas entradas de dinero en los Estados Unidos; ahora bien, todavía es demasiado pronto para determinar su impacto.

Salida ilegal de capitales

La salida ilegal de capitales es otro componente de la economía ilegal internacional. Se trata de dinero que pasa de un país a otro ilegalmente, en la mayor parte de los casos sin que se descubra la operación ni se tome nota de ella. La corriente de capital ilegal puede deberse a la evasión fiscal, al pago de sobornos o coimas, a los ingresos obtenidos con facturas falsificadas, y a otras transacciones simuladas. Como fenómeno de la globalización de la economía ilegal, sus efectos más perjudiciales se registran en las economías nacionales de países en los que se genera la moneda y se saca del país, pues les priva de su riqueza. Según Baker, aproximadamente el 40% de la riqueza total de África ha sido transferida al extranjero y entre 200.000 y 500.000 millones de euros salieron de Rusia en el decenio de

*1.400 millones de dólares es el valor medio de las drogas producidas en 1999-2001 a precios constantes de 2001 en los siete países más importantes de producción de drogas: Afganistán, Bolivia, Colombia, México, Myanmar, Perú y la República Democrática Popular Lao. Esa cifra se ha calculado sobre la base del valor de las drogas en el primer punto de venta, que es diferente del costo de producción (lo que le cuesta al cultivador producir la cosecha). Ese indicador se basa en la producción potencial de estupefacientes según han estimado las Naciones Unidas. Los decomisos y los daños sufridos por los cultivos en el momento de la cosecha se han tenido en cuenta.

1990. Sierra Leona ofrece un buen ejemplo de las repercusiones negativas de la corriente de capitales ilegales: el grueso de las divisas obtenidas mediante el contrabando de diamantes, que se estima en una suma entre 25 y 125 millones de dólares al año, se utilizó para adquirir armas para el Frente Unido Revolucionario y sus asociados en las operaciones de contrabando. De ese dinero, lo que se redistribuyó dentro del país fue muy escaso.

La transferencia de bienes es otro componente de la corriente de capital ilegal cuyo resultado es el empobrecimiento de los países. En 2001, unos 68.000 millones de dólares se entregaron a título de ayuda a países, entre ellos países productores de drogas como Afganistán o que servían como punto de transbordo de drogas, como Chechenia. El grueso de ese dinero no llegó nunca a los necesitados; una parte se utilizó a favor de la industria dedicada al tráfico de drogas, al contraando y al terrorismo, la cual, a su vez, envió o gastó los ingresos fuera del país de origen. Según Baker, en los últimos años del decenio de 1990 las economías en desarrollo y en transición recibieron una corriente anual de capital de 50.000 millones de dólares a título de ayuda extranjera (de los Estados Unidos, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y del Banco Mundial). Durante el mismo período, la corriente de dinero que salió ilegalmente de esos países debido a la fijación de precios bajos para facilitar el comercio de armamentos o en concepto de productos de la corrupción, fue de 100.000 millones de dólares [24], o sea el doble de la cantidad que había entrado en el país. “Además, hay transferencias que se basan en políticas de precios internos, es decir, los casos en que las empresas transnacionales negocian con sus propias sucursales y sus afiliados. Si se añade a ese dinero delictivo todos los trueques ilegales de bienes o productos, todas las transferencias falsificadas que no corresponden a ningún negocio, y la cantidad total de dinero sucio que sale de los países pobres, puede calcularse que el total asciende a 500.000 millones de dólares al año” [25].

En conjunto, la huída de capitales ilegales asciende aproximadamente a medio billón de dólares al año*. Junto con otros capitales de origen delictivo, el total general asciende a la asombrosa cantidad de 1 billón de dólares al año, que equivale al producto nacional bruto (PNB) nominal del Reino Unido. Otras estimaciones de la dimensión de las transacciones financieras ilícitas, denominadas también “producto delictivo bruto”, dan resultados muy parecidos y fijan el valor en una suma de entre 600.000 millones de dólares y 1 billón y medio —es decir, aproximadamente, del 2 al 5 por ciento del producto bruto mundial— que se desglosa como sigue:

*Baker incluía en el cálculo las *zakat* y el dinero enviado al extranjero a través del sistema *hawala*.

estupefacientes, entre 300.000 y 500.000 millones de dólares; contrabando de armamentos, otros productos, seres humanos y falsificaciones, entre 150.000 y 470.000 millones de dólares, e ingresos por delitos informáticos, unos 100.000 millones de dólares [2].

La nueva economía del terror

Los grupos terroristas no se autofinancian únicamente con dinero ilegal, también tienen acceso a fuentes legales de ingresos. Por ejemplo, los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos estaban financiados con dinero limpio. Los beneficios de los negocios legítimos, el dinero recaudado por obras benéficas musulmanas y en mezquitas, y los donativos independientes destinados a musulmanes que acaban por ser utilizados para respaldar la acción de grupos armados no están considerados como “dinero sucio”. Los 25 millones de dólares en concepto de “donativos y regalos” de la Sociedad Unocal a los talibanes a fin de conseguir un contrato para la construcción de un oleoducto en Asia central provenían del presupuesto legal de la sociedad. Los donativos son dinero legal que puede utilizarse para actividades terroristas. En el fondo, ésta es una de las principales diferencias entre dinero criminal y financiación terrorista: bienes y beneficios adquiridos por medios legítimos e incluso declarados a las autoridades fiscales pero que acaban por servir para financiar el terror. Por eso, cuando se compara con la economía ilegal internacional, la nueva economía del terror tiene también otras fuentes financieras, cuya cuantía total puede calcularse entre un tercio y la mitad de un billón de dólares al año*.

Junto con la economía ilegal, la nueva economía del terror asciende a unos 1,5 billones de dólares, lo que representa sobre poco más o menos el 5% de la economía mundial. Esto significa que hay un sistema económico internacional paralelo al sistema legítimo. Ese sistema paralelo genera una riada de dinero, que se mezcla con las economías tradicionales y que, esencialmente, las envenena. Incrementa la dependencia de algunos países respecto de fuentes monetarias ilegales, debilita el sistema de fiscalización del blanqueo de dinero, agota las economías en desarrollo y de los países con economías en transición, donde gran parte de esa riqueza se genera. Empobrece las economías legítimas y promueve las economías terroristas e ilegales. Ese proceso debilita a los Estados y estimula la formación de economías operadas por grupos armados, entidades creadas en torno a la economía de los conflictos armados, alimentados a menudo por grupos

*Esta estimación se basa en indagaciones del autor y en sus cálculos de la cuantía de los negocios legales de las organizaciones terroristas.

terroristas. A medida que el proceso sigue su evolución, las dimensiones de ese sistema económico alternativo aumentarán y con ellas aumentará la dependencia occidental respecto de dicho sistema, como consecuencia del blanqueo de dinero.

Blanqueo de dinero

Un billón y medio de dólares representa una riqueza considerable, es una inyección anual en efectivo para economías principalmente occidentales, que equivale a varios puntos porcentuales del PNB mundial; gran parte de esa cantidad se blanquea a través del sistema internacional de blanqueo de dinero o se redistribuye a través del sistema de manipulación de dinero. Muchas instituciones financieras internacionales ofrecen —o han ofrecido hasta muy recientemente— esos servicios. En 1995, un informe del organismo australiano de inteligencia financiera, que es el Centro Australiano de Análisis e Informes sobre Transacciones, estimaba que 3.500 millones de dólares australianos ilegales se registraban en Australia cada año. De esa cantidad, lo decomisado por la policía apenas llegaba al 1% . Chipre septentrional ha sido durante años y años un paraíso para el blanqueo de dinero, y sus bancos e instituciones financieras “limpiaban” cada mes aproximadamente 1.000 millones de dólares provenientes de Rusia [26]. Durante unos años fue también un destino favorito de los que querían blanquear dinero. En 1996, la Universidad Chulalongkorn de Bangkok calculaba que aproximadamente 28.500 millones de dólares pasaban a través del sistema de blanqueo de dinero del país, lo que representaba el equivalente del 15% del PIB tailandés [27].

Raymond W. Baker se mantiene inflexible en su aseveración de que el grueso del dinero blanqueado pasa a través de instituciones de los Estados Unidos y de Europa. Los capitales terroristas y criminales entran en el sistema disfrazados de dinero procedente de la corrupción o de la evasión fiscal. La legislación de los Estados Unidos contra el blanqueo de dinero requiere que los depósitos en efectivo se registren, pero “funcionarios de la Secretaría de Hacienda han declarado en múltiples ocasiones que la política de los Estados Unidos es atraer capital huido de otros países, prestando muy poca o ninguna atención a que ese capital sea o no sea fruto de la evasión fiscal” [25]. La corrupción es otra esfera en la que la legislación es sumamente ambigua. Hasta el final de 2001, mientras que a los hombres de negocios de los Estados Unidos se les prohibía que sobornaran a funcionarios gubernamentales oficiales, a los bancos de los Estados Unidos se les toleraba que ayudaran a transferir el dinero sin preguntar nada acerca de su origen. “Lo que la legislación de los Estados Unidos dice ... a los

hombres de negocios, asesores financieros americanos”, escribe Baker, “es que no sobornen a los funcionarios extranjeros; ahora bien, si encuentran funcionarios extranjeros ricos, aunque se sospeche de ellos que son funcionarios corruptos, entonces los Estados Unidos lo que quieren es hacerse con su dinero” [23, 24]. El Banco de Nueva York, por ejemplo, ha sido objeto de investigaciones en relación con un plan de blanqueo de dinero que había sacado de Rusia 10.000 millones de dólares. Miembros de la mafia rusa, y hombres de negocios y funcionarios gubernamentales vinculados con ella, habían planeado esa operación, que incluía dinero recibido en concepto de ayuda del Fondo Monetario Internacional [26]. En octubre de 2001, la manipulación de los beneficios de la corrupción quedó tipificada finalmente en la ley USA PATRIOT como delito con arreglo a la legislación de los Estados Unidos contra el blanqueo de dinero, 25 años después de que se promulgara la ley contra las prácticas extranjeras de corrupción. Sin embargo, el hecho de que se haya tipificado como delito la manipulación del producto de la corrupción no quiere decir que no siga habiendo muchas formas de soslayar la ley [25].

El blanqueo cuesta dinero. En el decenio de 1980 los gastos de transacción se elevaban únicamente a un 6%, pero para el final del decenio de 1990 ese costo se había incrementado hasta el 20% de la cantidad que se quería blanquear [27], y seguía aumentando. “Ése es el porcentaje que se carga a la cantidad total que se va a blanquear”, explica Baker. “Para los traficantes de droga, es un costo fácil de absorber. En realidad, el precio de la droga ha estado descendiendo en los Estados Unidos al mismo tiempo que aumentaba el costo del blanqueo de dinero. Eso refleja claramente que el suministro de drogas se efectúa fácilmente y que el contrabando cuesta menos, lo que permite pagar sin dificultades el costo del blanqueo de dinero” [25]. El blanqueo de dinero no solamente es cada vez más arriesgado y, por lo tanto, más caro, sino que también requiere técnicas más perfeccionadas. Según Baker “cada 100.000 millones de dólares que pasan a través del mecanismo de blanqueo corresponden a una suma de entre 400.000 a 500.000 millones de dólares de “dinero sucio” [25]. Si esa cifra es exacta, de cada billón de dólares blanqueados cada año unos 200.000 millones lo son principalmente por instituciones occidentales de blanqueo de dinero e ingresan en las existencias mundiales de dinero como “dinero limpio”.

Incremento de la economía ilegal internacional

La pregunta final que hay que contestar es la siguiente: ¿Qué dimensión tiene la reserva de recursos que alimenta la economía ilegal mundial? ¿Qué

dimensión tiene la cantidad de dinero que circula dentro de ese sistema económico? En términos monetarios, un indicador no muy preciso son las existencias de dólares de los Estados Unidos que están en el extranjero, o sea la moneda de los Estados Unidos utilizada fuera del país*. Como el medio principal de intercambio de la economía ilegal es el dólar de los Estados Unidos, cabe suponer razonablemente que una parte de las existencias de dólares que se hallan fuera de los Estados Unidos forma parte de esa economía.

En estudios efectuados recientemente se ha comprobado que entre 1965 y 1998 la proporción de moneda de los Estados Unidos que se mantiene permanentemente fuera del país se ha multiplicado casi por 60**. También en este caso se trata de un indicador normal del crecimiento de la economía ilegal durante el mencionado período de tiempo. En la actualidad, aproximadamente las dos terceras partes del suministro de moneda de los Estados Unidos, que en términos técnicos se define como M1***, se mantiene fuera de los Estados Unidos y su proporción sigue aumentando. Ese valor es un indicador aproximado del crecimiento gradual de la economía ilegal mundial. Una comparación del volumen de emisión de billetes de 100 dólares entre 1965 y 1998 indica que el crecimiento de las existencias de dólares en el extranjero ha sido mucho más elevado que el crecimiento de las existencias en el país. Un número cada vez mayor de dólares salen del país en el que fueron emitidos y nunca regresan a él, sea porque se utilizan para transacciones, sea porque se conservan como seguridad, sea porque se depositan en bancos extranjeros radicados en paraísos fiscales financieros.

Las repercusiones de todo ello para la economía de los Estados Unidos son considerables y reflejan el grado de dependencia que existe entre la economía legal y la economía ilegal. La moneda de los Estados Unidos que se conserva en el extranjero constituye una fuente considerable de

*Según la Reserva Federal de los Estados Unidos, “los extranjeros utilizan billetes de banco de valor elevado principalmente como medio de almacenamiento, mientras que los países con economías inestables quizá prefieran utilizar el dólar como medio de intercambio” [28].

**“Este es el componente de moneda de los Estados Unidos que se halla en continua circulación, o que se halla mantenido permanentemente en el exterior. Como hipótesis de trabajo suponemos que hay un componente permanente y transitorio en la moneda mantenida en el exterior. Como definición de trabajo suponemos que el componente permanente lo constituye la moneda que se halla en circulación continua en el extranjero y que, por lo tanto, no pasa por las oficinas de hacienda de la Reserva Federal. Suponemos que la moneda que se mantiene temporalmente en el extranjero, por ejemplo debido al turismo o a los viajes de negocios, regresa a los Estados Unidos ... tras el mismo tiempo de tránsito que la moneda que está en circulación en el país”. [29]

***Depósitos en efectivo y a corto plazo.

ingresos para el tesoro de los Estados Unidos a causa del “señoraje” (“seigniorage”), que es lo que carga el gobierno cuando convierte metal precioso en billetes o monedas de valor más elevado*. “Si la cantidad de moneda que se mantiene en el exterior es de unos 200.000 millones de dólares [cifra de 1996], y la tasa trimestral de las obligaciones del Tesoro es un 5,2%... el valor del “señoraje”(y el ahorro para el contribuyente) de la moneda que circula en el exterior, calculado como producto de esas dos cifras, ascendería a más de 10.000 millones de dólares” [30].

Conclusiones

El grado de interdependencia entre los sistemas económicos legal e ilegal ha llegado probablemente demasiado lejos para pensar en poder cortar todos los vínculos entre ellos. ¿Podría el capitalismo occidental permitirse el lujo de perder una inyección anual de efectivo de 1,5 billones de dólares? ¿Podría vivir sin el petróleo del Oriente Medio? Las dificultades con que se ha tropezado en la reconstrucción de Afganistán y de Iraq son otras tantas señales de los peligros que acechan. La amenaza del terrorismo, que nunca desaparece completamente del espíritu de los sectores normativos, es un recordatorio constante de que es preciso efectuar importantes cambios en la política exterior. Cerrando canales en el sistema económico internacional legítimo es posible que se abran otros nuevos canales con destino al sistema ilegal.

Como el cordón umbilical del terror es el dinero, junto con la ideología y el espíritu de rebelión, la única forma de derrotar al terrorismo moderno consiste en elaborar una estrategia que destruya los vínculos entre el mercado negro y la economía del mercado gris, por una parte, y la economía limpia y legítima, por otra. Eso llevará tiempo, puede incluso que decenios. El primer paso es alejar a las economías occidentales de una situación de dependencia respecto del dinero blanqueado, el segundo consiste en estimular a las instituciones islámicas bancarias y financieras a que sigan las normas y los reglamentos de la finanza internacional convirtiéndose en parte de ella, y el tercero debería ser liberar a las regiones de la presión de las organizaciones terroristas y delictivas, por ejemplo cortando en seco el suministro y la demanda de productos de los

*Cada vez que el Gobierno de los Estados Unidos emite moneda, debido a la demanda de monedas, crea riqueza. El término “señoraje” era el que utilizaban en la Edad Media los señores italianos (*signori*) para emitir monedas de oro; el valor de las monedas correspondía al valor del oro que contenían más el señoraje, o al costo de emitir las monedas. Toda la moneda de los Estados Unidos que está mantenida en el exterior puede ser considerada como una forma de préstamo sin interés al Tesoro, y, por lo tanto, como una economía para el contribuyente.

narcotraficantes en la Media Luna de Oro, así como en América Latina y en Asia central. Sin la adopción de esas medidas, la nueva economía del terror seguirá floreciendo.

Referencias

1. Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda* (Nueva York, Columbia University Press, 2002).
2. Kimberly L. Thachuk, "Terrorism's financial lifeline: can it be severed?", *Forum* (Washington D.C., Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales, Universidad de Defensa Nacional), No. 191, mayo de 2002.
3. Milan V. Petkovic, "Albanian terrorists" (Balkanianet, 1998) (<http://members.tripod.com/Balkania/>).
4. Michael Chossudovsky, "Osamagate: role of the CIA in supporting international terrorist organisations during the cold war" (Centro de Investigaciones sobre la Globalización, octubre de 2001) (www.globalresearch.ca).
5. Susan Ellis, "Albright: US pursuing full fledged effort against terrorism", Departamento de Estado de los Estados Unidos, Programas de Información Internacional, 30 de abril de 1999, citado en Noam Chomsky, 9-11 (Nueva York, Open Media Books, 2002), pág. 91.
6. John Solomon, "Bosnia raid yields al-Qaeda donor list", *Miami Herald* (via Associated Press), 19 de febrero de 2003.
7. Alice-Catherine Carls, "Afghanistan, bin Laden and oil", *Public Justice Report*, vol. 25, No. 3 (2002) (www.cpjustice.org).
8. Alfred B. Prados y Christopher Blanchard, "Saudi Arabia: terrorist financing issues", Washington D.C., Informe del Servicio de Investigaciones del Congreso para el Congreso, actualizado el 4 de octubre de 2004.
9. David Pallister, "Head of suspect charity denies link to bin Laden", *Guardian*, 16 de octubre de 2001.
10. *Wall Street Journal*, "Assault on charities is risky front for the US", 16 de octubre de 2001.
11. Mark Duffield, "The political economy of internal war: asset transfer, complex emergencies and international aid", en *War and Hunger: Rethinking International Responses*, Joanna Macrae y Anthony Zwi, editores. (Londres, Zed Press, 1994).
12. Oliver Burkeman, "US 'Proof' over Iraqi trucks", *Guardian*, 7 de marzo de 2002.
13. Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (Cambridge, Polity Press, 1999).

14. Walter Laqueur, *The Age of Terrorism*, ed., rev. y amp. (Boston, Massachusetts, Estados Unidos de América, Little, Brown, 1987).
15. Ann Hagedorn Auerbach, *Ransom: The Untold Story of International Kidnapping* (Nueva York, Henry Holt and Company, 1998).
16. David Keen, "A disaster for whom? Local interests and international donors during famine among the Dinka of Sudan", *Disaster*, vol. 15, No. 2 (junio de 1991).
17. Ahmed Rashid, "They're only sleeping: why militant Islamists in Central Asia aren't going to go away", *New Yorker*, 14 de enero de 2002.
18. British Broadcasting Corporation, *The Money Programme*, 21 de noviembre de 2001.
19. Daniel Pearl y Steve Stecklow, "Taliban banned TV but collected profits on smuggled Sonys", *Wall Street Journal*, 9 de enero de 2002.
20. Michela Wrong, "Smugglers' bazaar thrives on intrepid Afghan spirit", *Financial Times*, 17 de octubre de 2002.
21. Douglas Farah, "Money cleaned, Colombian style: contraband used to convert drug dollars", *Washington Post*, 30 de agosto de 1998.
22. Secretaría de Hacienda de los Estados Unidos, Red de Persecución de Delitos Financieros, *FinCEN Advisory*, núm. 9, noviembre de 1997.
23. Q & A, "Dirty money: Raymond Baker explores the free market's demi-monde", *Harvard Business School Bulletin*, febrero de 2002.
24. Raymond W. Baker, "Money laundering and flight capital: the impact on private banking", testimonio ante el Comité del Senado sobre Asuntos Gubernamentales, Subcomité Permanente de Investigaciones, 10 de noviembre de 1999 (www.brook.edu/).
25. Entrevista de la autora con Raymond W. Baker, marzo de 2003.
26. Mike Bruner, "Money laundering finishes the cycle", *MSNBC News*, 31 de agosto de 2002.
27. "That infernal washing machine", *Economist*, 26 de julio de 1997.
28. Junta de la Reserva Federal, Currency and Coin (www.federalreserve.gov/paymentsystems/coin/).
29. R. G. Anderson y R. H. Rasche, *The Domestic Adjusted Monetary Base*, Documento de trabajo No. 2000-002A, Banco de San Luis de la Reserva Federal, Estados Unidos (www.research.stlouisfed.org).
30. Richard D. Porter y Ruth A. Judson, "The location of U.S. currency: how much is abroad?", *Federal Reserve Bulletin*, 1996, núm. de octubre, págs. 883-903.

ESTADÍSTICAS SOBRE EL TERRORISMO: DIFICULTADES DE MEDIR LAS TENDENCIAS DEL TERRORISMO MUNDIAL

Por Alex Schmid*

Mientras el mundo de la violencia reflejado en un juego de datos sea diferente de los mundos de la violencia descritos en otros juegos de datos, será difícil tener credibilidad fuera del mundo académico [1].

Resumen analítico

Los actos terroristas matan o lesionan a personas. Fijándose en esos actos desde el frío punto de vista de las estadísticas puede parecer indicar que hay poco respeto por cada una de las vidas perdidas, tan preciosas como únicas. Para poder hacer frente al problema terrorista lo mejor posible, hay que utilizar datos cabales como base para adoptar decisiones bien documentadas. Toda comprensión del fenómeno del terrorismo ha de ser resultado de la utilización de las informaciones disponibles y no debe ser resultado de generalizaciones precipitadas basadas en casos individuales. El presente artículo examina las tendencias del terrorismo mundial y compara los datos sobre el particular obtenidos de una diversidad de fuentes.

INTRODUCCIÓN

Un requisito fundamental para medir los niveles de terrorismo es el mantenimiento efectivo de bases de datos sobre el particular. Tanto para estudiar el terrorismo como para otras finalidades, se pueden utilizar bases de datos:

- a) Como memoria ampliada para el analista;
- b) Para descubrir las pautas subyacentes del terrorismo;
- c) Para facilitar el análisis de las tendencias;

*Oficial Superior de Justicia Penal y Prevención del Delito, Subdivisión de la Prevención del Terrorismo, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

El autor desea dar gracias a Wolfgang Rhomberg, Massimiliano Montanari, Peter Flemming, Brian Houghton, Sami Nevala, Roger Davies, Jan Oskar Engene, Albert Jongman, Edward Mickolus, Ray Picquet, Frank Shanty, Madeleine Noreish, Madeleine Moise y Greg Lehman por su ayuda para obtener datos o preparar cuadros.

- d) Para comparar las campañas terroristas entre países y a lo largo del tiempo;
- e) Para generar cálculos de probabilidades de las futuras actividades terroristas;
- f) Para efectuar correlaciones estadísticas con otros fenómenos que pueden ser las causas, o las causas concomitantes o las consecuencias del terrorismo;
- g) Para evaluar el éxito de las políticas antiterroristas.

Si se tienen en cuenta el número y la diversidad de finalidades para las que sirven las bases de datos, es sorprendente que haya tan pocas en la esfera de las investigaciones sobre el terrorismo. El bajo nivel de aprovechamiento de los datos estadísticos no es un reflejo de las ciencias sociales en general, pero sí que es típico de las investigaciones sobre el terrorismo.

Andrew Silke comprobó que mientras “un 86 por ciento de los documentos de investigación en psicología forense y un 60 por ciento en criminología contienen por lo menos alguna forma de análisis estadístico ... los artículos sobre el terrorismo raramente contienen estadísticas y cuando las contienen, es, aproximadamente, cinco veces más probable que sean solamente estadísticas descriptivas. Escasamente un artículo de los 30 publicados en los cinco últimos años contenía análisis por inferencias” [2], Las conclusiones de Silke se ilustran en el cuadro 1.

Cuadro 1. Comparación del empleo de análisis estadísticos en las ciencias sociales de investigación, 1995-1999

(Porcentaje)

	<i>Estadísticas por inferencia</i>	<i>Estadísticas descriptivas</i>	<i>Ninguna estadística</i>
Psicología forense	81,0	5,0	14,0
Criminología	32,5	27,5	40,0
Terrorismo	3,3	15,7	81,0

Fuente: Andrew Silke, “The devil you know: continuing problems with research on terrorism”, *Terrorism and Political Violence*, vol. 13, No. 4 (2001), pág. 11.

¿Qué tipos de bases de datos existen en la esfera del terrorismo y se prestan a confeccionar estadísticas? La mayor parte de las bases de datos se basan en cronologías y tratan únicamente del terrorismo internacional. El cuadro 2 enumera los principales productores de datos en la esfera del terrorismo.

Cuadro 2. Bases de datos sobre incidentes terroristas o informes sobre incidentes

<i>Autor</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Período</i>	<i>Número de incidentes</i>
Sociedad RAND	Internacional	1968-1997	8 509
Terrorismo internacional: características de los sucesos terroristas (ITERATE)	Internacional	1968-2000	10 837
Estados Unidos de América, Departamento de Estado	Internacional	1980-2001	10 026
Tecnología de comunicaciones: aplicaciones e investigaciones básicas (COBRA)	Internacional	1998-1999	1 041
El terrorismo en Europa occidental: datos relativos a los sucesos (TWEED)	Nacional (EUROPA)	1950-1999	10 498
Instituto Memorial Nacional RAND para la Prevención del Terrorismo (MIPT)	Nacional e internacional	2001-2002	2 261
Servicios Mundiales de Inteligencia (PINKERTON)	Nacional e Internacional	1970-1997	70 215
Servicios de inteligencia de carácter técnico y operacional sobre investigaciones terroristas (TRITON), soluciones de gestión aleatoria	Nacional e internacional	Mediados de 2000 a mediados de 2002	2 452

Todas esas bases de datos, salvo tres, provienen de los Estados Unidos de América, y muchas de ellas están financiadas en uno u otro momento por el Gobierno de los Estados Unidos. El cuadro 2 indica claramente que la mayor parte de las estadísticas reunidas a lo largo de un largo período por la Sociedad RAND: Terrorismo internacional: características de los sucesos terroristas (ITERATE) y por el Departamento de Estado de los Estados Unidos se refieren al terrorismo internacional. Una base de datos de larga data mantenida por los servicios de inteligencia mundial PINKERTON, que abarcaban el terrorismo mundial, es decir, nacional e internacional, dejó desgraciadamente de confeccionarse en 1997. La discontinuidad en el caso de las series cronológicas no tiene nada de raro porque a menudo un solo investigador es responsable de mantener una base de datos. Incluso los de RAND acusan una laguna a finales del decenio de 1990, aunque la deficiencia se subsanó. Otra base de datos: terrorismo en Europa occidental: datos sobre los sucesos terroristas (TWEED), mantenida por un investigador noruego, se refiere solamente a una región y está basada en una

sola fuente. La Tecnología de la comunicación: aplicaciones e investigaciones básicas (COBRA) es una base de datos mantenida por dos especialistas de los Estados Unidos, Frank Shanty y Rey Picquet, y se enfrenta con una sobrecarga de trabajo atrasado. La base de datos de inteligencia de carácter técnico y operacional sobre investigaciones terroristas (TRITON), mantenida por un especialista británico de la lucha contra el terrorismo, utiliza como unidades de análisis no sucesos terroristas individuales sino informes sobre sucesos, que a veces son sucesos múltiples. Algunas usan definiciones del terrorismo de amplio ámbito, otras usan definiciones de ámbito más restringido.

Diferentes definiciones de trabajo de las bases de datos sobre terrorismo

Cuando las definiciones de trabajo de diversas bases de datos se estudian, se comprueba que entre ellas hay diferencias considerables acerca de lo que constituye un acto terrorista. Algunas bases de datos incluyen las actividades de las guerrillas, otras incluyen los ataques contra personal militar en tiempos de paz. El cuadro 3 ilustra los elementos comparativos de las definiciones acerca de cierto número de bases de datos sobre el terrorismo.

No solamente son diferentes las definiciones de trabajo de lo que constituye el terrorismo, sino que cuando se examinan las entradas en las bases de datos se comprueba a veces que las entradas no encajan en la respectiva definición de trabajo. Una base de datos de los Estados Unidos, por ejemplo, incluye algunos actos de vandalismo y de sabotaje, así como algunos actos criminales y actos de guerra de guerrillas en su lista de incidentes del terrorismo internacional [3]. La inclusión de actos de sabotaje contra objetos, como, por ejemplo, los oleoductos no parecen constituir un acto de terrorismo cuando ninguna persona ha quedado directamente afectada. Sin embargo, como quiera que esos actos los llevan a cabo a menudo grupos armados con miras a obtener por extorsión dinero de las compañías petroleras para su uso en la financiación, entre otros, de actos de terrorismo, hay cierta lógica operacional en el hecho de incluir esos actos auxiliares de extorsión criminal, así como algunos otros actos de violencia política, en una base de datos sobre terrorismo.

La inclusión de casos poco específicos en una base de datos es considerada como un “pecado” para los que abordan la cuestión con rigor académico. Ahora bien, en vez de quejarse de que algunas bases de datos sobre incidentes terroristas contengan no solamente casos límite sino también sucesos no terroristas, los críticos deberían considerar si no hay una buena razón para ampliar el ámbito de la recopilación de datos a fin de que incluyan no solamente otros

Cuadro 3. Elementos de las definiciones de trabajo sobre el terrorismo

Elementos de definición de las bases de datos sobre incidentes terroristas	Sociedad RAND	Instituto Memorial Nacional de RAND para la prevención del terrorismo	Terrorismo internacional: características de los sucesos terroristas (ITERATE)	Estados Unidos de América, Departamento de Estado	Tecnología de la comunicación: aplicaciones e investigaciones básicas (COBRA)	El terrorismo en Europa occidental: datos sobre los sucesos (TWEED)	Servicios Mundiales de Inteligencia Pinderton	TRITON, soluciones de gestión aleatoria
Violencia, fuerza		X	X	X	X	X	X	
Política		X	X	X	X		X	
Miedo, terror exagerado			X		X	X	X	
Amenaza			X		X		X	
Efectos (psicológicos) y reacciones previstas)	X		X					
Diferenciación entre víctimas y objetivos			X			X		
En proyecto; planificada, sistemática; acción organizada	X	X	X	X	X	X	X	
Método de combate; estrategia; táctica					X		X	
"Fuera de lo normal"; en infracción de normas aceptadas; sin limitaciones humanitarias								
Coerción, extorsión; inducción al cumplimiento	X					X	X	X
Aspectos de publicidad	X					X		
Arbitrariedad; impersonal; carácter aleatorio; indiscriminación								
Civiles; no combatientes; neutrales, desconocidos como víctimas		X		X	X			

Cuadro 3 (continuación)

Elementos de definición de las bases de datos sobre incidentes terroristas	Sociedad RAND	Instituto Memorial Nacional de RAND para la prevención del terrorismo	Terrorismo internacional: características de los sucesos terroristas (ITERATE)	Estados Unidos de América, Departamento de Estado	Tecnología de la comunicación: aplicaciones e investigaciones básicas (COBRA)	El terrorismo en Europa occidental: datos sobre los sucesos (TWEED)	Servicios Mundiales de Inteligencia Pinderton	TRITON, soluciones de gestión aleatoria
Intimidación							X	
Grupo, movimiento, organización como perpetradores		X	X	X				X
Aspecto simbólico; demostración respecto de otros		X	X	X	X	X		
Imposibilidad de calcular, imposibilidad de predecir; carácter inesperado del suceso violento								
Carácter clandestino; carácter encubierto		X		X	X			
Carácter repetitivo; carácter serial, o carácter de campaña de la violencia								
Criminal							X	X
Demandas hechas a terceras partes						X		

Fuentes: RAND: definiciones proporcionadas por Kim Cragin, Sociedad RAND, Washington, D.C., Estados Unidos de América, abril de 2001.

Instituto Memorial Nacional RAND para la Prevención del Terrorismo: definiciones disponibles en www.tkb.org/Glossary.jsp.

Terrorismo internacional: características de los sucesos (ITERATE): Edward F. Mickolus, Todd Sandler y Jean M. Murdock, eds., *International Terrorism in the 1980s: A Chronology of Events, Vol. II: 1984-1987* (Ames, Iowa, Estados Unidos de América, Iowa State University Press, 1989), pág. xiii.

Departamento de Estado de los Estados Unidos: *Patterns of Global Terrorism, 2001*. La definición empleada proviene del título 22 del Código de los Estados Unidos, sección 2656f d).

Tecnología de la comunicación: aplicaciones e investigaciones básicas (COBRA): Frank Shanty y Ray Picquet, *International Terrorism 1998: An Annual "Events Data" Report* (Collingdale, Pennsylvania, Estados Unidos de América, DIANE Publishing, 2000), pág. 6.

actos de violencia política, sino también otras manifestaciones de conflicto político. De hecho, el mayor defecto de las actuales bases de datos sobre terrorismo es que por lo general se considera que no guarda ninguna relación con la situación del conflicto político en el cual el grupo terrorista a menudo no es más que uno de los diversos agentes que intervienen.

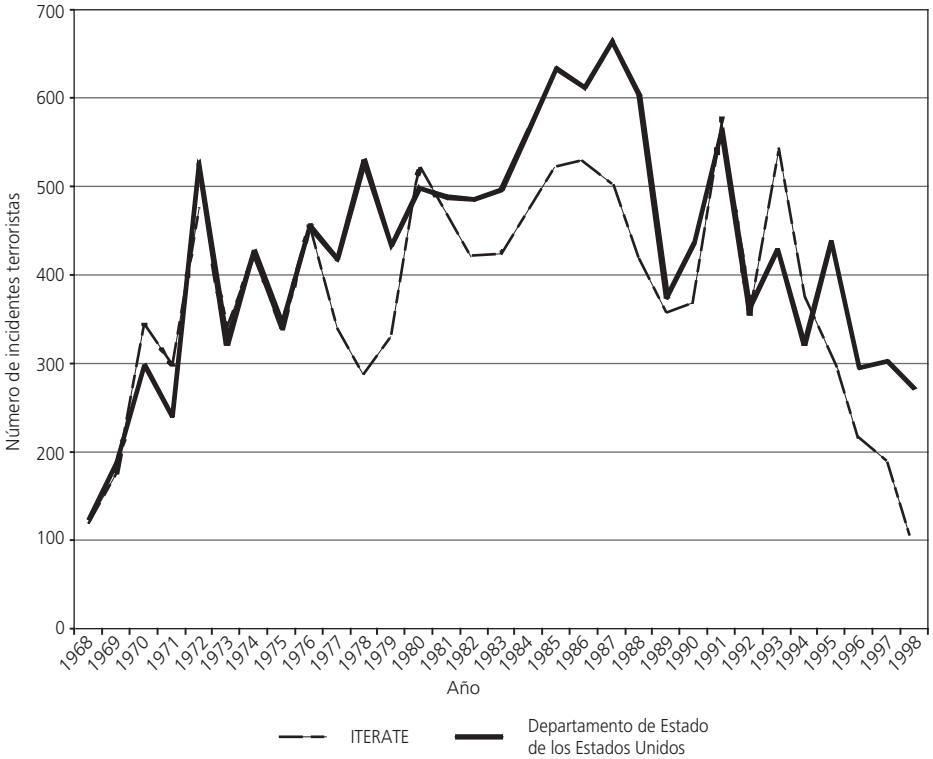
Los niveles admitidos de análisis en el estudio del terrorismo son los siguientes:

1. La situación del conflicto en el que el grupo terrorista es uno de los agentes.
2. La “causa” que mueve a los terroristas y a su tentativa de conseguir su objetivo.
3. El grupo terrorista y su dinámica.
4. La campaña terrorista y sus altos y bajos.
5. El incidente terrorista individual.

En el presente artículo, los bases de datos examinadas son las que se ocupan únicamente del nivel más bajo de análisis, que en la lista que precede se indica como nivel 5.

Cabría pensar que en el nivel “relativamente primitivo” del recuento de incidentes, las diferentes bases de datos abarcarían más o menos los mismos incidentes. Ahora bien, un resultado lamentable del hecho de que haya diferentes definiciones de trabajo y una cobertura real diferente de los incidentes en las bases de datos es que se traducen en números de incidentes sumamente diferentes. Por ejemplo, para el período de diez años 1968-1977, según la base de datos que se consulte de las cuatro bases de datos americanas, el número total de incidentes terroristas que se pudo encontrar variaba sustancialmente: 936 (RAND), 2.413 (Agencia Central de Inteligencia (CIA)), 3.027 (ITERATE) y 4.091 (Departamento de Estado de los Estados Unidos) [4:34]. ¿Cómo se pueden explicar diferencias tan importantes? No se trata solamente de la persona o entidad que efectúa el recuento, sino también de la forma en que el recuento se lleva a cabo y se enumera. Por ejemplo, dos bases de datos americanas abarcaban el mismo grupo de incidentes: una ola de 40 ataques con bombas que tuvo lugar en una sola noche en una ciudad. Una base de datos (CIA) lo tradujo en 40 incidentes separados, mientras que otra base de datos (RAND) trató la ola de ataques con bombas como un solo incidente [4:29]. Se registran diferencias considerables incluso en bases de datos que poseen definiciones de trabajo prácticamente idénticas. La figura I muestra alguna diferencias entre ITERATE y la base de datos del Departamento de Estado.

Figura I. Incidentes anuales del terrorismo internacional, 1968-1998: datos de Terrorismo Internacional: características de los sucesos terroristas (ITERATE) y del Departamento de Estado de los Estados Unidos



Para mantener una base de datos sobre incidentes relacionados con el terrorismo internacional se necesita una definición de trabajo realista y su aplicación coherente, cosa mucho más difícil de alcanzar y que a menudo no ha existido en la realidad. Ya en 1981 W. W. Fowler decía lo siguiente:

“Prácticamente todos los investigadores con los que nos hemos entrevistado manifestaron su inquietud por la dificultad de definir un juego de criterios coherentes para la inclusión de incidentes en las bases de datos sobre el terrorismo. El problema consiste en encontrar el equilibrio entre el deseo de ofrecer datos concretos y la necesidad de observar rigor y pertinencia en los datos. Las bases de datos que aplican criterios definidos claramente han sido objeto de críticas por ser demasiado restrictivas; en algunos casos las restricciones las imponía la ley ...; en otros, estaban dictadas por la misión que se quería realizar ... o por el deseo de conseguir rigor metodológico. Por otra parte, algunas bases de datos incluían

información que podía quedar excluida si se aplicaba una interpretación estricta de la definición de la base de datos ... Las bases de datos estaban claramente definidas por lo que se refería a esta cuestión: las que utilizaban y llevaban a cabo un esfuerzo de investigación más a fondo para encontrar definiciones estrictas y conceptos operacionales, y las que se utilizaban principalmente para estimaciones de los servicios de inteligencia y contenían datos que parecían relacionarse más directamente con las cuestiones normativas, a pesar de que los resultados quizá no fueran coherentes con la selección de los datos” [5]

Fuentes de datos

El problema de la definición y la aplicación poco coherente de una definición de trabajo seleccionada no son más que dos de los problemas con que se enfrenta el que acumula datos; las fuentes son otro de esos problemas. La mayor parte de las bases de datos reposan principalmente sobre materiales de fuente abierta y, como los medios informativos a menudo no son entidades neutrales en un conflicto político, su cobertura de los sucesos terroristas plantea cierto número de problemas adicionales. Poco a menudo el mundo del terrorismo es un mundo de “humo y espejo”, en el que los medios informativos, y por su conducto (algunos sectores de) la opinión pública, se supone que querrán influir, si no manipular, los datos de cierta manera*. La evaluación de la información sobre actos de terrorismo, por lo tanto, plantea a menudo importantes problemas debido a cierto número de factores:

- a) Es falsa, es de origen múltiple o los perpetradores no han reclamado responsabilidad alguna;
- b) La dificultad es distinguir entre incidentes provocativos de “uso de estandarte falso” llevados a cabo por una de las partes en un conflicto encaminado a implicar a un grupo militar y a los incidentes realmente perpetrados por ese grupo;
- c) Censura o desinformación gubernamental;
- d) Información superficial “suave” o incompleta o ausente sobre muchos actos terroristas citados por fuentes abiertas;

*La diseminación o modificación de informaciones por una fuente gubernamental en su propio provecho, o en perjuicio de otros, puede, por ejemplo, deberse a que una fuente de información quedaría expuesta y vulnerable si la “verdadera” versión de un suceso determinado se hiciera pública.

- e) Información sobre el terrorismo sacada fuera de su contexto (dejando al margen los conflictos sociopolíticos);
- f) Autocensura de los medios informativos, inexactitudes o cobertura tendenciosa;
- g) Información contradictoria sin confirmación fiable de una tercera parte;
- h) Problemas de definición (límites conceptuales del terrorismo; por ejemplo, “terroristas” que participan en actividades de “sabotaje” o de “tácticas guerrilleras”);
- i) El fantasma de la guerra (civil); dificultad de aislar los incidentes en caso de guerra;
- j) Dificultad para ocuparse de incidentes mixtos en los que no es claro determinar si el ataque estaba dirigido contra un objetivo armado con daños colaterales entre civiles o si se trataba de un ataque contra civiles que dio como resultado víctimas no civiles.

Otra razón para el incremento de dificultad que plantea la interpretación de los actos de terrorismo comparados con lo que sucedía hace dos decenios es el hecho de que el número de reclamaciones originadas por un acto terrorista ha disminuido en los últimos años. El hecho de que la mayor parte de los grupos terroristas actúen a partir de un terreno clandestino complica la verificación de informaciones. A menudo el Gobierno es la única fuente de informaciones e interpretaciones. Cuando existe una censura gubernamental o una autocensura de los medios informativos, el número de incidentes terroristas comunicados a menudo no corresponde al número de incidentes que realmente han tenido lugar o bien se manipulan las cifras correspondientes a las víctimas. Cuando no hay corresponsales extranjeros o periodistas valientes, el número de incidentes comunicados disminuye a menudo de forma aún más acusada. Otro factor que complica la situación es la presencia simultánea de otras formas de violencia junto a la violencia terrorista en situaciones o casos de guerra civil, ocupación extranjera, intervención militar del exterior o conflictos entre Estados. Eso conduce a la existencia de un número de problemas de manipulación de informaciones que también afecta a la “fiabilidad de los intercambiadores de datos”, es decir, cuando diferentes intercambiadores de datos a los que se ha pedido que incluyan sucesos o los excluyan de una base de datos no siempre formulan todos los mismos juicios. [5:15]

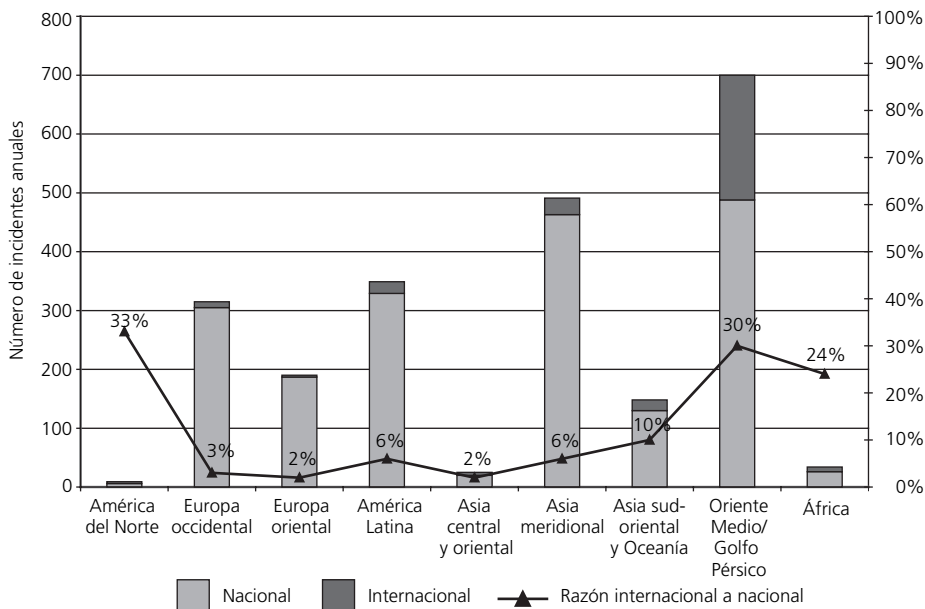
A pesar de sus deficiencias, las bases de datos sobre incidentes pueden ser muy informativas acerca del fenómeno del terrorismo, especialmente cuando se comparan entre sí. Algunas de las conclusiones más importantes se exponen a continuación.

Relación entre el terrorismo nacional y el terrorismo internacional

Cuando se utilizan estadísticas sobre el terrorismo, por lo general se refieren al terrorismo internacional. Los incidentes del terrorismo internacional en los que la víctima no es un nacional, el que los ha cometido tampoco es un nacional o el teatro del ataque es extranjero constituyen únicamente una pequeña parte del terrorismo mundial (es decir, nacional e internacional). La dimensión de esa parte es cuestión sometida a controversia. Según de qué base de datos se trate, el número medio anual de incidentes por el terrorismo internacional oscila entre 293 (RAND) a 520 (COBRA), mientras que el número medio anual de incidentes de terrorismo mundial (incidentes nacionales más incidentes internacionales) oscila entre 1.507 (RAND-MIPT) hasta 2.452 (TRITON). Las series cronológicas a largo plazo de Pinkerton recuentan un promedio de 2.635 incidentes anuales para el período 1970-1997 [6, 7:1]. Esto plantea la cuestión de determinar qué relación hay entre el terrorismo nacional y el internacional. La razón entre los dos tipos de terrorismo varía mucho según las regiones, como indicaba la figura II.

Figura II. Distribución por regiones de los incidentes terroristas, del 1 de marzo de 2001 al 24 de julio de 2002

(Porcentaje)



Fuente: Instituto Memorial Nacional RAND para la Prevención del Terrorismo.

En conjunto, de un total de 7.053 incidentes sucedidos entre el 26 de diciembre de 1997 y el 8 de marzo de 2003, 6.276 eran incidentes nacionales y 777 eran incidentes internacionales, lo que indicaría que solamente un 12,4% de todos los incidentes eran “internacionales”, según datos de RAND-MIPT. En algunas situaciones resulta difícil establecer una distinción entre el terrorismo nacional y el terrorismo internacional*. El recuento de Pinkerton del terrorismo mundial para el período 1989-1997, por otra parte, indica que el terrorismo internacional constituía solamente el 9,2% del terrorismo mundial [6: 182]. Sobre la base de diversas bases de datos, se puede decir que los incidentes internacionales constituyen de una octava a una décima parte de todos los incidentes terroristas registrados. Ahora bien, hay diferencias regionales considerables, como se puede ver por el cuadro 4.

Cuadro 4. Incidentes terroristas por regiones, del 26 de diciembre de 1997 al 8 de marzo de 2003

	<i>Internacional</i>	<i>Nacional</i>	<i>Total (= global)</i>
América del Norte	4	33	37
Europa occidental	182	1 853	2 035
Europa oriental	43	555	598
América Latina	77	1 103	1 180
Asia central y oriental	13	43	56
Asia meridional	61	1 122	1 183
Asia sudoriental y Oceanía	35	241	276
Oriente Medio/Golfo Pérsico	333	1 209	1 542
África	29	117	146
Total	777	6 276	7 053

Fuente: Instituto Memorial Nacional de la ciudad de Oklahoma para la Prevención del Terrorismo, primavera de 2003.

*Martha Crenshaw, en *The Global Phenomenon of Terrorism*, aduce que “la distinción entre terrorismo ‘internacional’ y terrorismo [nacional] ‘doméstico’ es artificial y así lo ha sido desde hace bastante tiempo. Los conflictos locales se caracterizan por su fluidez. Se propagan por toda la arena mundial cuando les resulta físicamente fácil de hacerlo, cuando los sistemas de creencias universalistas —incluidas las religiones, así como las ideologías seculares— justifican los conceptos expansivos del conflicto, y cuando los agentes extranjeros parecen ser impedimentos para el cambio en el plano nacional” [8].

La principal razón de las grandes diferencias que hay en los niveles del terrorismo nacional e internacional entre las regiones (7% en América Latina y 27,5% en el Oriente Medio) se deben a factores como la presencia y la dimensión de las diásporas extranjeras (refugiados inclusive) y a los niveles de control que los regímenes ejercen sobre sus poblaciones.

¿Se ha registrado un incremento de la mortalidad del terrorismo y una disminución de la frecuencia de incidentes del terrorismo?

Brian Jenkins, que es uno de los pioneros de la investigación cuantitativa sobre el terrorismo, indicó en el decenio de 1970 que los terroristas querían que muchas personas presenciaran los incidentes, pero no querían que hubieran muchos muertos. Excepción hecha del terrorismo de Estado según existía bajo el fascismo y el comunismo, hasta muy recientemente podría aducirse que la mayor parte de los actos terroristas serían caracterizados por bajos niveles de mortandad. Cuando, por ejemplo, los escasos incidentes con alto nivel de letalidad ocurridos durante el último trimestre de un ciclo se examinan, excluidos los incidentes que tuvieron lugar en Argelia, “sólo” hubo siete incidentes con 200 o más personas muertas y menos de 24 con más 100 muertos [9].

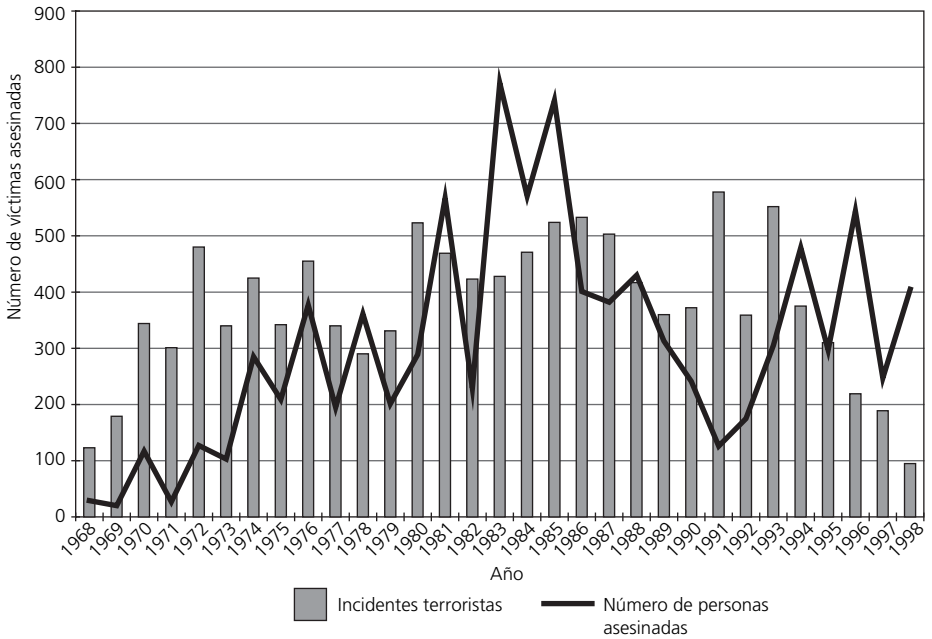
En los últimos años, Bruce Hoffman ha preconizado que existe una creciente tendencia a que aumente la letalidad del terrorismo, mientras que al mismo tiempo ha disminuido el número de incidentes. Esa tendencia a la disminución de los actos del terrorismo internacional es explícita por lo que se refiere a los períodos 1986-1992 y 1994-1997, pero, en conjunto, la pauta de los actos del terrorismo internacional es más bien una pauta de altos y bajos. Walter Enders y Todd Sandler, en un artículo basado en datos de ITERATE, concluyeron: “utilizando datos para 1970 hasta mediados de 1996, hemos examinado también las tendencias y los ciclos de los modos de ataques terroristas. Puede decirse que, en contra de lo que parecen insinuar los medios informativos, prácticamente no hay prueba ninguna de una tendencia alcista del terrorismo internacional. Todos los tipos de incidentes terroristas desarrollan ciclos” [10].

Las cifras de ITERATE para 1968-1998 que muestra la figura III indican un aumento de 0,24 víctimas mortales por incidente en 1968 a 1,25 en 1978, después una disminución hasta 1,04 en 1988 y aumento a 4,35 en 1998. Ahora bien, también hay disminuciones considerables entre esos años. Las cifras respectivas para los números de personas lesionadas por los incidentes indica un desplazamiento análogo, pues desciende a 1,64 en 1968 y 1978 y a 1,07 en 1988, después aumenta a 2,33 en 1998.

La figura III indica los números de personas que perdieron la vida o que resultaron heridas por actos terroristas internacionales a lo largo de 31 años.

La hipótesis de que el número de víctimas ha aumentado está corroborada también por los datos de ITERATE [11]. Sin embargo, hay que tener en cuenta que se formuló en momentos en que las tasas de personas muertas y personas lesionadas por el terrorismo internacional eran relativamente bajas.

Figura III. Terrorismo internacional, 1968-1998: comparación del número de víctimas asesinadas con las tendencias anuales de los incidentes



Fuente: Terrorismo internacional: características de los sucesos terroristas (ITERATE), base de datos compilada por Peter Flemming.

La información contenida en el cuadro 5 quizá sorprenda a los legos, pues da la impresión comunicada por los medios informativos de que el terrorismo internacional ha sido siempre pródigo en fallecimientos en sus consecuencias. En la ataque contra el World Trade Center de Nueva York el 11 de septiembre de 2001 en el que perecieron 2.830 personas, fue, sin embargo, muy excepcional. Según las estadísticas de ITERATE, en menos del 18% de los incidentes terroristas registrados hubo alguien herido o muerto. El número medio de personas heridas por incidentes fue, para el

período de 31 años, inferior a 2 (1,78) personas por incidente. Únicamente en el 15% de todos los incidentes del terrorismo internacional falleció alguna persona. El número medio de personas asesinadas en incidentes del terrorismo durante el período 1968-1998 es inferior a una persona (0,836).

Este resultado que parece ir en contra de la lógica es, sin embargo, parcialmente también un resultado de la definición de trabajo de ITERATE, que incluye muchos ataques contra bienes o propiedades sin participación de personas. Para el período 1968-1998, ITERATE registró 11.304 incidentes, de los cuales el 40,3% eran contra bienes y propiedades, el 35,4% contra personas, y el 24,4% contra bienes y propiedades y personas. La definición de ITERATE no confina la victimización terrorista a objetivos civiles, pero también incluye algunas víctimas militares extranjeras y del país en que sucedió el incidente.

Cuadro 5. Estadísticas sobre el terrorismo internacional provenientes de la base de datos de Terrorismo internacional: características de los sucesos terroristas (ITERATE) IV, 1968-1994

Número global de incidentes	10 837
Número de personas asesinadas	9 654 (= 401 al año)
Número de incidentes sin fallecimiento	9 210 (85 por ciento)
Número de personas heridas	16 854 (= 624 al año)
Número de incidentes sin heridos	8 907 (82,2 por ciento)
Número de incidentes con un solo fallecimiento	876 (8,1 por ciento)

Fuente: P. Flemming y R. Stohl, "Myths and realities of cyberterrorism", en *Countering Terrorism Through International Cooperation*, A. Schmid y otros, eds. (Milán, Consejo Asesor Científico y Profesional Internacional del Programa de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Justicia Penal, 2001), pág. 71.

El aumento de fallecimientos en los últimos años es más explícito por lo que se refiere al terrorismo mundial (por mundial se entiende nacional e internacional) por lo que se refiere al terrorismo internacional (que incluye únicamente al terrorismo transnacional). Las cifras correspondientes al terrorismo mundial para los años 1968-1993, recopiladas por el Programa de Investigaciones Interdisciplinarias sobre las Causas de las Violaciones de Derechos Humanos, en la universidad Leiden de los Países Bajos, corroboran la tesis del aumento del número de víctimas. Sin embargo, la hipótesis de una disminución en el número de incidentes anuales del terrorismo mundial no queda demostrada.

Cuadro 6. Víctimas causadas por el terrorismo global (nacional e internacional combinados), 1970-1983 y 1990-1993

Período	Número medio anual de personas lesionadas	Número total de personas lesionadas	Número medio anual de personas asesinadas	Número total de personas asesinadas
1970-1983	1 352	18 925	2 008	28 110
1990-1993	9 252	37 010	6 875	27 499

Fuentes: A. J. Jongman, "Trends in international and domestic terrorism in Western Europe, 1968-1998", en *Western Responses to Terrorism*, A. P. Schmid y R. D. Crelinsten, eds. (Londres, Frank Cass, 1993), pág. 36 y Peter Chalk, *West European Terrorism and Counter-Terrorism: The Evolving Dynamic* (Nueva York, St. Martin's Press, 1996), pág. 183.

Lo que se ve claramente por las cifras es que el número de víctimas ha aumentado en los últimos años, especialmente el de víctimas originadas por el terrorismo nacional. Aunque el número de incidentes atribuidos al terrorismo internacional disminuyó en el decenio de 1990, eso no parece aplicarse al terrorismo mundial (nacional e internacional combinados).

El aumento de grupos terroristas no seculares

El aumento de las tasas de víctimas en los últimos años se ha atribuido al incremento del número de grupos terroristas religiosos fundamentalistas, que, se sugiere, se cuidan menos de causar o no causar víctimas. El aumento de esos grupos no seculares fue advertido en primer lugar por Bruce Hoffman, de la sociedad RAND. En el cuadro 7 se describe ese incremento.

La última cifra del cuadro 7, correspondiente a 1995, indicaría que no menos del 43% de todos los grupos terroristas internacionales activos obraban por motivos religiosos. Otro estudio que se centra en los antecedentes ideológicos de 130 grupos terroristas se salda con una cifra comparable; en efecto, se comprobó que el 38,5% de los grupos se presentaban como inspirados por la religión.

La cifra correspondiente a los grupos no seculares que se da en el cuadro 8 puede estar sobreestimada porque algunos grupos pueden haberse citado en más de una categoría, por ejemplo cuando los grupos separatistas tienen afiliación tanto étnica como religiosa. En esos casos, el encargado de la clasificación ha de optar por uno o el otro.

Cuadro 7. Incremento del número de grupos terroristas internacionales no seculares

Año	Grupos terroristas internacionales	
	Total	No seculares
1968	. .	0
1980	64	2
1992	48	11
1994	49	16
1995	58	25

Fuente: Bruce Hoffman, "Terrorism and WMD: some preliminary hypotheses", *Nonproliferation Review*, vol. 4, No. 3, de la primavera/verano 1997, pág. 48.

Nota: Dos puntos seguidos ("..") indican que no se dispone de datos o que esos datos no se han comunicado por separado.

Cuadro 8. Antecedentes ideológicos de 130 grupos terroristas

Tipo de grupo de terrorista	Número	Porcentaje
Del ala derecha	5	3,8
Del ala izquierda	20	15,4
Étnico	55	42
No secular	50	38,5

Fuente: Dennis Pluchinsky, Paul de Armond y Ehud Sprinzak, "The classic politically motivated non-state groups", Chemical and Biological Arms Control Institute, Washington, D.C., y Center for Global Security Research of Lawrence Livermore National Laboratories, Universidad de California, Estados Unidos de América, pág. 7.

Entre los diez grupos internacionales más activos en el período 1968-1998, solamente un grupo no era secular: la Islamic Jihad Organization. Sin embargo, ese grupo causó el número más elevado de víctimas por incidente (9,83, mientras que la cifra media era 3,6). El número de grupos no seculares entre los grupos más activos ha aumentado, desde 1998, de 1 a 3 (véase el cuadro 9).

Cuadro 9. Las diez organizaciones terroristas internacionales más activas, 1968-1998

	Número de incidentes	Número de víctimas	Tasa de éxito logístico (porcentaje)
Ejército Republicano Irlandés Provisional (IRA)	561	2 397	72,5
Organización del Septiembre Negro (BSO) (Grupo palestino)	151	257	31,8
Euskadi Ta Askatasuna Militar (ETA-M) (Frente Militar Vasco pro Patria y Libertad, España)	144	168	83,3
Islamic Jihad Organization (IJO) (Libano)	131	1 288	86,3
Partiya Karkeren Kurdistan (PKK) (Partido Obrero de Kurdistan)	106	43	96,2
Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP)	99	694	73,7
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)	91	179	86,8
Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Colombia)	91	217	84,6
Sendero Luminoso (SL) (Perú)	88	127	88,6
Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia (Ejército Secreto Armenio para la Liberación de Armenia, ASALA) (Turquía)	80	185	80,0

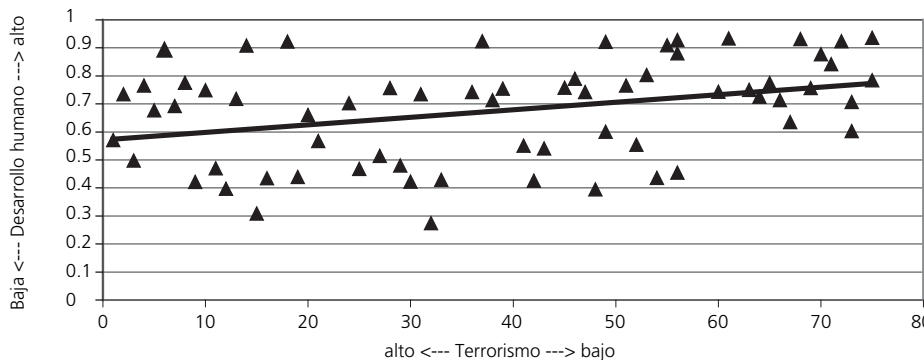
Fuente: International Terrorism: Attributes of Terrorist Events Database (ITERATE), compiled by Peter Flemming.

Las causas del terrorismo

Los cuadros que preceden son todos descriptivos. Ahora bien, también es posible presentar algunas estadísticas por inferencia basada en los datos existentes. Los dos ejemplos que se exponen en las figuras IV y V se refieren a presuntas causas del terrorismo.

Una causa del terrorismo citada con frecuencia es la existencia de la pobreza [12]. Si se combinan los indicadores de la pobreza con los indicadores del terrorismo para cierto número de países se podría determinar si esa correlación existe o no. La cuestión se ha estudiado con ayuda de datos estadísticos sobre unos 70 países. Hay varias formas de medir la pobreza: un indicador de la pobreza es el índice de desarrollo humano compilado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ese índice consta de tres indicadores que miden, respectivamente, el ingreso per cápita,

Figura IV. Correlación entre terrorismo y pobreza



Nota: Tau-b de Kendall: coeficiente de correlación, 0,250; importancia (4 decimales) 0,0003; N:66.

la esperanza de vida, y el nivel de educación. Un índice* del terrorismo recientemente definido se basa también en tres indicadores que miden, respectivamente, la gravedad, la frecuencia, y el ámbito del terrorismo. La gravedad se determina según el número anual de víctimas (muertos y heridos); la frecuencia, según el número anual de incidentes terroristas; y el ámbito, según el número de grupos terroristas activos en el país de que se trate.

Si uno se fija en los datos y analiza el índice de desarrollo humano y el índice del terrorismo, surge con claridad la correlación que muestra la figura IV.

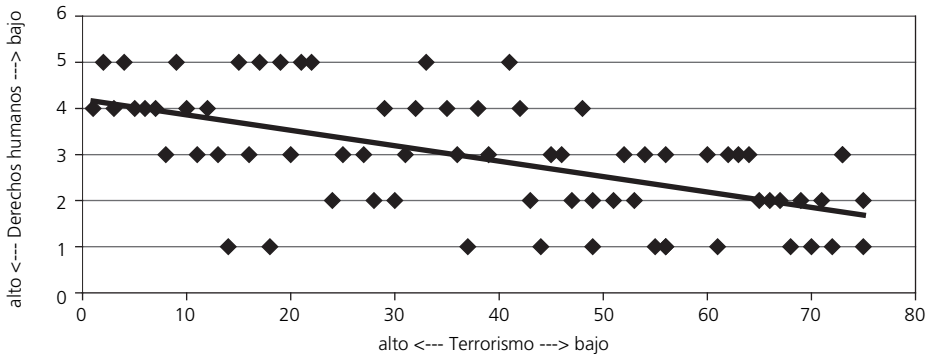
De ello se deduce que la correlación directa entre pobreza y terrorismo en el plano del país es bastante baja.

A efectos de comparación, los niveles de terrorismo se correlacionan con niveles de respeto de los derechos humanos en los distintos Estados. Para ello, se utiliza un índice elaborado originalmente por Michael Stohl de Purdue University (Estados Unidos), actualizado por el Interdisciplinary

*El índice del terrorismo elaborado por el autor es una transformación logarítmica de base 2(X) = $\log_2(2+X)$ y hay que añadir 2 porque algunos casos arrojan un valor cero, lo que no permite calcular un logaritmo. El índice de base neutraliza los valores extremos de cualquiera de las variables, como se puede ver a continuación:

	<i>Incidentes</i>	<i>Grupos</i>	<i>Víctimas</i>	<i>Índice</i>
País 1	10	10	1.000	17,14
País 2	100	100	100	20,02

Figura V. Correlación entre los niveles del terrorismo y los niveles de la observancia de los derechos humanos



Nota: Tau-b de Kendall: coeficiente de correlación, 0,443 importancia (4 decimales) 0,0000; N:71.

Research Programme on Root Causes of Human Rights Violations en la Universidad de Leiden, en los Países Bajos. Ese índice mide otra forma de miseria: la causada por las violaciones de derechos humanos. Se basa en datos derivados de los informes sobre países acerca de prácticas en materia de derechos humanos, del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Como puede verse por las figuras IV y V, la correlación entre la miseria causada por las violaciones de los derechos humanos y el terrorismo es más elevada que la correlación entre terrorismo y pobreza. Del estudio del cuadro 10 podría concluirse a título provisional que es importantísimo contar con un imperio de la ley asegurado y con un alto nivel de observancia de los derechos humanos por los Estados, a fin de disminuir el nivel del terrorismo. Eso no quiere decir que la pobreza en sí no sea un problema muy grave, pero se puede luchar contra la pobreza por lo que la pobreza representa, y no con miras a prevenir el terrorismo.

Una esfera en la que la pobreza desempeña un papel concomitante es probablemente en la esfera del desempleo, especialmente entre hombres jóvenes con una educación relativamente buena. Cuando esas personas no ven la solución a su situación en las circunstancias políticas y económicas pre-valetientes pueden pasar a ser más susceptibles a las falsas promesas de los que son partidarios de métodos terroristas para impulsar el cambio social y político. Países con un “abombamiento a nivel de la juventud”, o sea con un sistema de educación superior relativamente abierto y con tasas de desempleo elevadas entre los graduados universitarios, parecen estar en una situación de mayor riesgo de que los hombres jóvenes se sientan atraídos por la violencia política, terrorismo inclusive.

Cuadro 10. Índice de Respeto de los Derechos Humanos

Nivel

Nivel I	Países con un imperio de la ley asegurado y un alto grado de observancia de los derechos humanos
Nivel II	Países con un nivel moderado de violaciones de los derechos humanos
Nivel III	Países con importantes violaciones de los derechos humanos
Nivel IV	Países con violaciones muy graves de los derechos humanos
Nivel V	Países con una represión estatal generalizada

Fuente: Interdisciplinary Research Programme on Root Causes of Human Rights Violations, *World Conflict and Human Rights Map, 2001/2002* (Universidad de Leiden, Países Bajos, 2001).

Conclusiones

El presente artículo ha procurado demostrar que la situación de los datos en la esfera del terrorismo no está bien desarrollada, en comparación con otros campos de estudio. Al mismo tiempo, se ha hecho una tentativa de ilustrar que incluso los datos de menor solidez pueden traducirse en nuevas percepciones de utilidad. Las principales conclusiones y observaciones se resumen a continuación:

a) La mayor parte de las bases de datos examinadas se basa en cronologías y la mayoría de las bases de datos se refiere solamente al terrorismo internacional;

b) No solamente las definiciones de trabajo de lo que constituye terrorismo son diferentes, cuando se efectúa un examen de las entradas en las bases de datos, se comprueba que algunas no encajan en la respectiva definición de trabajo;

c) A pesar de las deficiencias, las bases de datos sobre incidentes, especialmente cuando se comparan entre sí, son de gran utilidad para averiguar más sobre el fenómeno del terrorismo;

d) Sobre la base de varias bases de datos, cabe concluir que los incidentes internacionales constituyen de un octavo a un décimo de todos los incidentes terroristas registrados;

e) El aumento del número de víctimas mortales en los últimos años es más explícito por lo que se refiere al terrorismo mundial (es decir, terrorismo internacional más terrorismo nacional) que por lo que se refiere únicamente al terrorismo internacional;

f) Aunque el número de incidentes terroristas internacionales ha disminuido en el decenio de 1990, eso no parece corresponder al terrorismo nacional (doméstico);

g) El número de grupos terroristas no seculares entre los grupos terroristas actualmente en actividad ha estado aumentando durante los tres últimos decenios;

h) No hay correlación de importancia entre pobreza y la existencia y evolución del terrorismo, pero hay una correlación de importancia entre un alto nivel de violaciones de derechos humanos y altos niveles de terrorismo;

i) Con miras a vigilar el terrorismo en el tiempo y en los países podría ser de utilidad un índice del terrorismo basado en indicadores de su ámbito de gravedad y de la frecuencia de los incidentes terroristas;

j) Quizá la mayor deficiencia de las actuales bases de datos sobre el terrorismo es que generalmente se derivan del conflicto político general, en el cual el grupo terrorista a menudo no es más que uno de varios agentes.

Referencias

1. Wolf-Dieter Eberwein y Swen Chojnacki, *Scientific Necessity and Political Utility: Data on Violent Conflicts* (Berlín, Centro de Investigaciones sobre Ciencias Sociales de Berlín, 2001), págs. 25 y 26.
2. A. Silke, "The devil you know: continuing problems with research on terrorism", *Terrorism and Political Violence*, vol. 13, No. 4 (2001), págs. 1-14.
3. Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Patterns of Global Terrorism: 2002* (Washington, D.C., Oficina del Coordinador de la Lucha contra el Terrorismo, 2003), pág. 2.
4. A. J. Jongman, "Trends in international and domestic terrorism en Western Europe, 1968-1998", en *Western Responses to Terrorism*, A. P. Schmid y R. D. Crelinsten, eds. (Londres, Frank Cass, 1993), pág. 34.
5. W. W. Fowler, *Terrorism Data Bases: A Comparison of Missions, Methods, and Systems* (Santa Monica, California, Sociedad RAND, 1981). Disponible en www.rand.org/publications/N/N1503/N1503.pdf.
6. Hugh W. Barber Jr., *Annual Survey for 1997* (Arlington, Virginia, Estados Unidos de América, Servicios Mundiales de Inteligencia Pinkerton, 1998).
7. P. Chalk, *West European Terrorism and Counter-Terrorism: The Evolving Dynamic* (Nueva York, St. Martin's Press, 1996).

8. Martha Crenshaw, "The global phenomenon of terrorism", en *Responding to Terrorism: What Role for the United Nations?*, William O'Neill, ed., documento presentado en una conferencia convocada por la Academia Internacional sobre la Paz (Nueva York, Chadbourne y Parke, 2002), págs. 27 a 31.
9. N. Kalyvas y N. Stathis, "Wanton and senseless? The logic of massacres in Algeria", *Rationality and Society*, vol. 11, No. 3 (1999), págs. 249 y 250.
10. W. Enders y T. Sandler, "Transnational terrorism in the post-cold war era", *International Studies Quarterly*, vol. 43, No. 1 (1999), págs. 145 a 167.
11. W. Enders y T. Sandler, "Is transnational terrorism becoming more threatening?", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 44, No. 3 (junio de 2000), págs. 307 a 332.
12. Robert F. Gorman, *Great Debates at the United Nations: An Encyclopedia of Fifty Key Issues, 1945-2000* (Westport, Connecticut, Greenwood Press, 2001), pág. 219.

DETECCIÓN TEMPRANA DE CAMPAÑAS TERRORISTAS

por Matenia P. Sirseloudi*

Resumen

A pesar de que su nivel de víctimas es relativamente bajo en comparación con otras formas de provocación de conflictos, el terrorismo contribuye notablemente a la perpetuación de un conflicto violento. Por tanto, es extremadamente necesario adoptar nuevos enfoques para su prevención. Tras una breve descripción de los conceptos de terrorismo y detección temprana, el presente artículo esboza un modelo para la detección temprana de campañas terroristas, teniendo en cuenta las condiciones previas a largo y mediano plazo (causas profundas y causas próximas), así como los factores que las provocan a corto plazo, con el fin de dejar al descubierto las estructuras subyacentes que permiten y facilitan dichas campañas. En casi todas las fases de una campaña terrorista es posible que haya una desviación hacia a otras formas de provocación de conflictos. Los resultados preliminares de un análisis en curso y los resultados de algunos estudios ya finalizados en esa esfera constituyen la base de los 36 indicadores propuestos en el anexo del presente artículo.

INTRODUCCIÓN

Antes de examinar el modelo de detección temprana, el presente artículo define lo que hay que tener en cuenta, en particular porque no hay un consenso universal en cuanto a lo que se entiende por terrorismo**. Según el punto de vista del observador y el lugar en que se desarrolle el debate político, y a falta de una definición generalmente aceptada, ocurre demasiado a menudo que lo que para unos es un terrorista para otros es un combatiente por la libertad***. Por tanto, es más fácil vincular el término a determinadas acciones que provocan terror (y también otras reacciones)

*Matenia P. Sirseloudi obtuvo su licenciatura en la Universidad de Augsburg y actualmente está escribiendo su tesis doctoral sobre el tema: Alerta temprana de una escalada de violencia colectiva. Es antigua alumna de la Facultad de Investigación de Ciencias Sociales de la Información, de la Unión Europea, de la Escuela de Ciencias Económicas de Londres.

**Para un examen de las definiciones, véanse Alex P. Schmid [1:28] y Peter Waldmann [2:10].

***Como el ex presidente de los Estados Unidos de América, Ronald Reagan, observó con respecto a los contras de Nicaragua.

en las audiencias elegidas, en lugar de clasificar a grupos o individuos como terroristas*.

En el presente artículo, se definen los actos de terrorismo como:

- a) Ataques violentos de motivación política llevados a cabo por agentes no estatales contra objetivos civiles**;
- b) Ataques con un propósito principalmente comunicativo, a diferencia de las tácticas militares o de guerrilla;
- c) Ataques con intención de provocar una reacción exagerada del oponente que, a su vez, suele utilizarse para justificar el empleo de la violencia.

Una campaña terrorista abarca todas las fases, desde la decisión de iniciarla hasta su planificación y preparación, así como la realización de una serie de ataques y la labor de seguimiento de dichos ataques para explotar sus consecuencias políticas. Para la detección temprana, eso implica la necesidad de vigilar los agentes que provocan de una campaña ya en curso, si lo que se desea es aplicar una estrategia preventiva a corto plazo basada en los síntomas. Dicho de otro modo, hay que determinar y vigilar las condiciones que preceden a la decisión de iniciar una campaña terrorista. No basta con cortar las cabezas de la hidra terrorista: las condiciones que preceden a los actos de terrorismo suelen hallarse a menudo en conflictos políticos, que comparten algunas de las causas profundas del terrorismo político.

El desafío de elaborar modelos de detección temprana

En comparación con los métodos científicos de detección temprana de terremotos y otros desastres naturales, predecir el comportamiento humano es mucho más problemático. En las fases de planificación y preparación hay mecanismos de reacción que reflejan algunas profecías que por su naturaleza tienden a cumplirse y otras que tienden a no cumplirse. Sin embargo, los científicos sociales han hecho recientemente progresos

*Dichos grupos emplean exclusivamente tácticas terroristas (por ejemplo, la Facción del Ejército Rojo (RAF) o Aum Shinrikyo), mientras que otros optan por el empleo de tácticas de guerrilla y terroristas (por ejemplo, el Partiya Karkeren Kurdistan (PKK) (Partido de los Trabajadores de Kurdistán), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) o los Tigres de la Liberación, de Tamil Eelam). Estos últimos suelen gozar de amplio apoyo público, ya que sus conciudadanos suelen estar de acuerdo, si no con sus métodos, al menos con algunos de los fines que persiguen.

**El término "la terreur (el terror)" se acuñó originalmente en el contexto de la Revolución Francesa, cuando los Jacobinos adoptaron medidas drásticas contra sus adversarios políticos. Aunque persiste el terrorismo de Estado y patrocinado por el Estado, el presente debate centra su atención únicamente en agentes no estatales.

notables en diversas esferas de detección temprana y alerta temprana. Se han desarrollado y aplicado parcialmente modelos para la previsión de conflictos violentos, violaciones flagrantes de los derechos humanos, genocidios, migración forzosa y fracaso del Estado*.

El punto de partida del presente artículo es la definición de “detección temprana de la escalada de un conflicto” elaborada por Alex P. Schmid, que define esa expresión como “la observación y el registro de señales e indicadores ocultos u oscuros que apuntan hacia la escalada de un conflicto o la aparición de una crisis [que] requiere un esfuerzo de vigilancia (“atención temprana”) en la propia zona del conflicto potencial; la recopilación sistemática de datos cualitativos y cuantitativos; y consultas con expertos acompañadas por los análisis e interpretaciones subsiguientes, con el fin de hacer evaluaciones de riesgo que sean lo bastante sólidas para las finalidades de alerta temprana” [4]. Esa definición puede aplicarse también a la detección temprana de campañas terroristas, pero en ese caso los encargados de dar alerta temprana se enfrentan, no sólo con los inconvenientes normales sino también con los dos problemas siguientes:

a) Por razones organizativas, burocráticas y de comunicación, las colectividades más amplias tienen una capacidad de actuar más restringida, lo que les confiere cierta racionalidad y previsibilidad. El comportamiento de las personas es mucho menos previsible y a menudo parece arbitrario, caprichoso e irracional. Aunque es difícil evaluar el comportamiento humano, y mucho menos predecirlo desde fuera, es más fácil seguir el rastro de procesos regulares a nivel del comportamiento social colectivo, e identificar tendencias. Por tanto, el modelo de predicción que se expone en el presente capítulo se centra en la colectividad de la acción terrorista, es decir, en la campaña terrorista, y no incluye incidentes individuales;

b) Los terroristas operan en secreto porque la clandestinidad contribuye a proteger al grupo y a darle cierta aureola mística. A diferencia de la finalidad que persiguen las fuerzas militares o de guerrilla, la sorpresa calculada de los terroristas tiene por objeto crear un sentimiento —vago pero universal— de amenaza entre la población que constituye su objetivo. El carácter encubierto de las campañas terroristas se traduce en una situación en la que los datos empíricos contemporáneos son escasos y de acceso restringido. La información acerca de los progresos de las campañas terroristas suele ser, o bien de corto alcance o bien de naturaleza retrospectiva general, por ejemplo, en forma de autobiografías o declaraciones ante los tribunales.

*John L. Davies y Ted R. Gurr han recopilado un conjunto muy valioso de informaciones que describen la labor actual en la esfera de alerta temprana [3].

Un modelo para la detección temprana de campañas terroristas

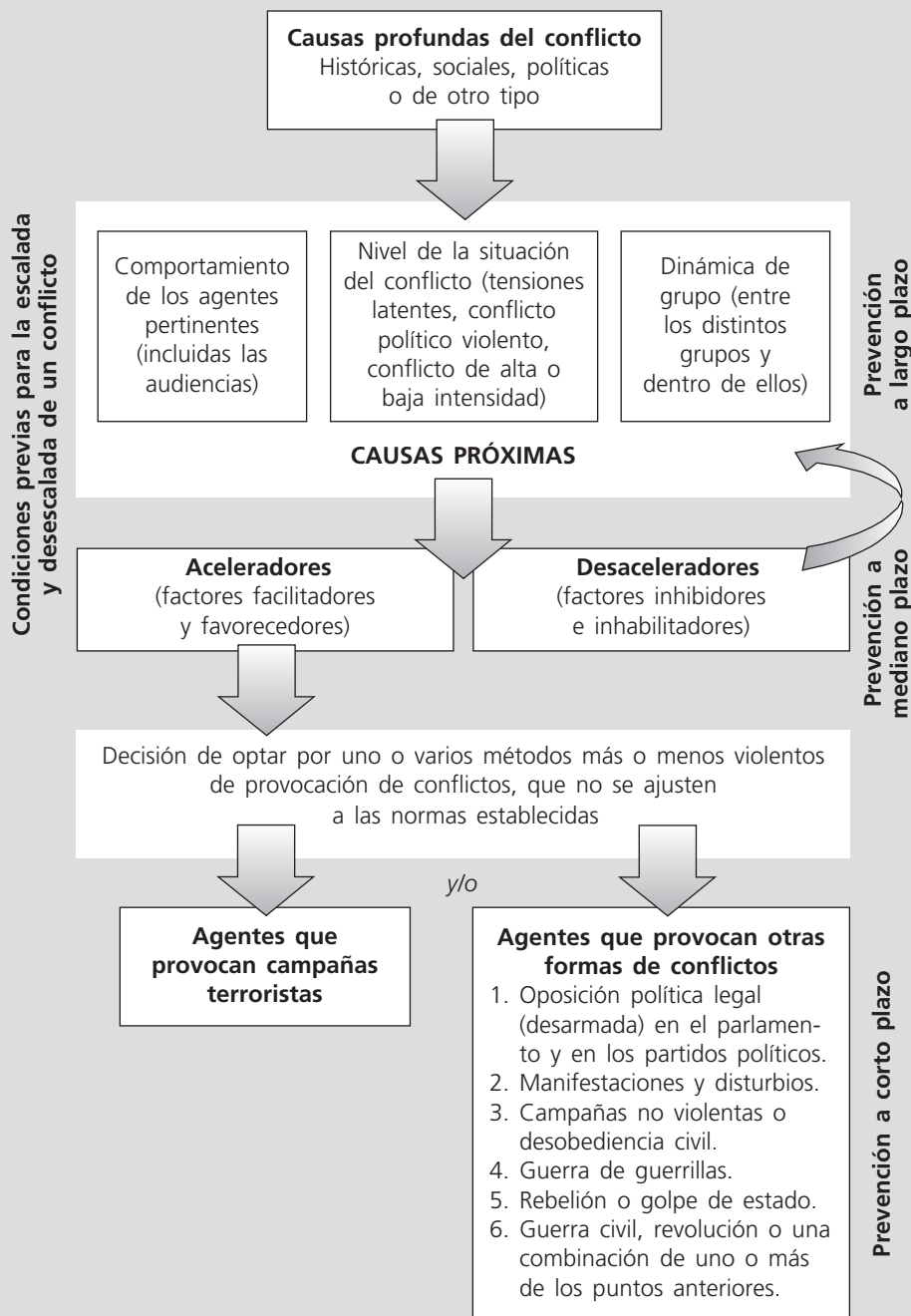
Hay distintos métodos para la predicción y evaluación de riesgos. Por ejemplo, Bruce Newsome y su grupo de predicción del terrorismo emplean un método de estudio académico Delphi, combinado con extrapolaciones históricas [5], mientras que Schmid ha desarrollado un índice de terrorismo que permite medir los niveles de riesgo. Con el fin de optimizar los pronósticos, hay que aplicar diversos enfoques metódicos de forma simultánea y competitiva.

El siguiente modelo conceptual combina variables indicadoras, algunas de las cuales ya han sido puestas a prueba, con otras basadas en la deducción. Se hace una distinción entre condiciones previas y factores que provocan campañas terroristas. Esos factores son hechos o fenómenos que indican que hay una campaña en curso, mientras que las condiciones previas son factores que en el pasado crearon las circunstancias sociales que favorecen dichas campañas. Estas últimas pueden subdividirse además en: *a)* causas estructurales a largo plazo (profundas), que producen tensiones sociales y de otro tipo y que, unidas a otras formas de provocación de conflicto, podrían generar campañas terroristas; y *b)* causas de situación a mediano plazo (denominadas causas próximas), que crean el riesgo de que un agente propenso a la violencia recurra a perpetrar actos de terrorismo. Ambos tipos de circunstancias acusan la influencia de factores facilitadores aceleradores e inhibidores desaceleradores, que normalmente no guardan ninguna relación causal con la campaña pero que contribuyen a acelerar o retardar el proceso*. No siempre se dispone de toda la información necesaria para elaborar un modelo amplio de detección temprana. A menudo, los modelos sólo pueden aplicarse durante un período de tiempo; por ejemplo, el enfoque a corto plazo (“indicadores y alerta”) de Joshua Sinai [7]. Lamentablemente, muchos modelos no suelen tener en cuenta factores ajenos al entorno militar o de seguridad.

Con el fin de proporcionar una simple representación visual del enfoque de detección temprana que se expone en el presente capítulo, la selección de factores pertinentes se ha limitado a los de mayor validez universal. Para campañas más específicas, habrá que añadir nuevas variables relacionadas con el contexto.

*En el presente análisis sólo se analizan los factores aceleradores y desaceleradores de las campañas terroristas; para más detalles acerca de aceleradores o desaceleradores de conflictos, véanse Harff [6] y Schmid [4: 34].

Modelo conceptual para la detección temprana de campañas terroristas*



*El modelo conceptual para la detección temprana de campañas terroristas fue desarrollado por la autora y por Alex P. Schmid.

Causas profundas: condiciones previas

La historia tiende a repetirse cuando no varía la estructura social subyacente que origina el problema. Aun así, los determinantes estructurales no son suficientes por sí solos; para que se desencadene una campaña terrorista es necesario que confluyan tres factores:

- a) Rebeldes que estén dispuestos a soportar la dureza de la vida clandestina y que estén motivados, bien por su propia historia personal, familiar o de su grupo social, o bien por una ideología proclamada por líderes carismáticos*;
- b) Una estructura que brinde a esos líderes la oportunidad de desafiar a la historia;
- c) Capacidades del grupo basadas en recursos humanos y económicos generados internamente o de adquisición externa.

Un factor ambivalente en el contexto de las motivaciones y las oportunidades es el papel que desempeña la democracia. Por una parte, las democracias reprimen las formas violentas de provocación de conflictos con los mismos métodos que, en general, emplearían para atender a una reivindicación; por otra parte, la libertad de asociación y circulación de las sociedades abiertas brinda más oportunidades para los ataques terroristas.

Las democracias han sido objetivo de ataques terroristas con mucha más frecuencia que otros regímenes autocráticos o dictatoriales [8: 417-443]. Al brindar la oportunidad de una cobertura informativa libre y justa, y de enjuiciamientos penales a menudo benévolos, con arreglo al Estado de derecho, las democracias brindan un entorno favorable y un mejor escenario para la violencia terrorista que las dictaduras u otros regímenes represivos [8: 129]. Al mismo tiempo, debido a la mayor participación popular en el proceso político y al hecho de que la insatisfacción y las reivindicaciones raramente alcanzan un nivel amenazador, un gobierno democrático suele gozar de mayor grado de legitimidad entre sus ciudadanos. Aun cuando las democracias tienen que hacer frente a muchos ataques terroristas en

*Las causas motivadoras pueden no ser personales sino indirectas: la identificación con los desfavorecidos puede generar sentimientos de rabia y venganza contra la supuesta causa de la miseria. Por ejemplo, los miembros del grupo terrorista alemán RAF creían que debían actuar como paladines, portavoces y pioneros de las clases menos privilegiadas del Tercer Mundo, lo que indica que las circunstancias motivadoras podrían, en algunos casos, ser ajenas a la sociedad anfitriona.

sus territorios, los índices de mortalidad (promedio de muertes por incidente) son relativamente bajos*.

Las democracias, en especial las que emplean un sistema de representación proporcional en lugar de otorgar todo el poder al partido vencedor, ofrecen multitud de alternativas, cauces no violentos de protesta política y oportunidades para cambiar el sistema, con lo cual la mayor parte de las frustraciones pueden resolverse de forma pacífica [9]. Un estudio sobre terrorismo nacional en Europa occidental, llevado a cabo por Jan Oskar Engene, respalda ese supuesto [10: 290]. El autor llega a la conclusión de que la aparición del terrorismo suele estar vinculada a bajos niveles de libertad y democracia.

En resumen, se puede decir que, aunque los regímenes no democráticos brindan un terreno más abonado para motivar a los terroristas, las democracias muy vulnerables son los objetivos más fáciles de alcanzar. Un ejemplo que demuestra la hipótesis de la doble repercusión de la democracia en el terrorismo es el grupo terrorista vasco Euskadi Ta Askatasuna (ETA) (cuyo lema es “una Patria Vasca y Libertad”). Las campañas de ETA, que comenzaron bajo la dictadura del general Franco, experimentaron un rápido aumento en cuanto a la frecuencia de los incidentes y al nivel de mortalidad sólo después de la transición de España a la democracia en 1974. Un tercer escenario peligroso son las democracias consideradas como poderosos agentes externos que respaldan gobiernos ilegítimos, lo que las convierte en objetivos primordiales [11]. Según Monty Marshall [12], el riesgo de convertirse en objetivo de la violencia terrorista es mayor para las “viejas democracias” involucradas en conflictos internacionales.

Hay una relación mucho más inequívoca entre la legitimidad gubernamental a nivel nacional y el terrorismo. Engene descubrió que, en el terrorismo de Europa occidental, había un vínculo sistemático entre campañas terroristas y problemas de legitimidad [10: 292]. Los países con mayores problemas de legitimidad —problemas de división étnica, continuidad o integración— eran los que se enfrentaban con los mayores desafíos terroristas, es decir, España, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, e Italia [10: 210, 215].

*Para datos sobre incidentes terroristas, el autor se ha remitido a la Cronología sobre Terrorismo RAND (1968-1997), base de datos abierta al público; y a la base de datos sobre incidentes terroristas RAND-National Memorial Institute for the Prevention of Terrorism (MIPT) (desde 1998 hasta la fecha) (www.tkb.org).

Los efectos producidos por cambios sociales o económicos acelerados guardan una estrecha relación con la legitimidad de un régimen. El análisis realizado por Engene muestra que el incremento del terrorismo ideológico (social-revolucionario) es mucho mayor en países con altos índices de crecimiento. Resultados similares se obtuvieron para la desigualdad de ingresos [13]. Los Estados con mayores desigualdades distributivas, donde la pobreza como tal no parece ser causa directa del terrorismo, muestran una clara tendencia a tener mayores niveles de terrorismo*. La correlación entre el terrorismo y la miseria originada por violaciones de los derechos humanos es muy superior a la que existe entre el terrorismo y la pobreza [15]. El análisis efectuado por Marshall establece también una elevada correlación positiva entre el terrorismo y “la violencia política colectiva centrada excesivamente en objetivos civiles”**. Ese resultado ha sido confirmado por los análisis realizados por Engene sobre el terrorismo en Europa occidental, en los que puede verse que las violaciones de los derechos humanos coinciden con la actividad terrorista a largo plazo***.

Desde un punto de vista histórico, se plantea la cuestión de hasta qué punto la tradición de controlar conflictos violentos tiene una repercusión a largo plazo. Mientras los terroristas dependan del respaldo de un sector más amplio de la ciudadanía, su estrategia estará condicionada por la tolerancia y la disposición que muestre el grupo de apoyo hacia el empleo de la violencia. Cuanto mayor sea la tolerancia social de la violencia, más fácil les será a los terroristas encontrar partidarios de sus métodos de provocación de conflictos. La tolerancia social y la tendencia a emplear métodos violentos dependen de la experiencia sectorial o colectiva de la sociedad en ese aspecto, y de lo expuesta que esté a la violencia.

Conceptos históricos del enemigo, que pueden utilizarse como proyección en el enemigo actual, son también factores favorecedores, no solo de las campañas terroristas sino también de otros tipos de provocación de conflictos violentos. Modelos positivos, que hacen referencia a las pautas

*Véanse Engene (sobre el terrorismo en Europa occidental [10: 193]) y Schmid [14], que demuestran que la correlación directa entre “pobreza” (tal como se define en el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y “terrorismo” es bastante escasa.

**Incluidas ideologías excluyentes, militancia, derechos humanos restringidos, poblaciones desplazadas y violencia social prolongada [12: 36 y apéndice C.1].

***Engene [10: 186]. No obstante, se debería tener en cuenta que la campaña antiterrorista como reacción frente a actos de terrorismo podría contribuir a empeorar la situación de los derechos humanos.

tradicionales de rebelión y resistencia, pueden utilizarse para fomentar la legitimidad y la autoestima de los terroristas*.

Según las investigaciones de Weinberg y Richardson acerca del terrorismo en Europa occidental, las “primeras en sublevarse” fueron todas las democracias que habían sufrido previamente períodos de dictadura derechista u ocupación nazi. Los grupos terroristas justificaron su comportamiento como una prolongación de los movimientos de resistencia creados para combatir el fascismo [17].

Marshall pone también de relieve los altos coeficientes de correlación que hay entre el terrorismo y el conjunto de anteriores fracasos de los Estados, que se ponen de manifiesto en forma de guerras revolucionarias, guerras étnicas, transiciones de régimen desfavorables y genocidios o “politicidios”** [12: apéndice C.2].

Otras circunstancias que facilitan un incremento de las capacidades del grupo (y que van más allá de las reservas de reclutamiento; los conocimientos periciales financieros, logísticos y técnicos; las armas; la logística; o la experiencia previa con la violencia) son factores territoriales o geopolíticos como, por ejemplo, la “mala vecindad” de Estados que han fracasado y a partir de los cuales se puede propagar la violencia; las enemistades interestatales, que conducen a casos de terrorismo patrocinado por el Estado; o las situaciones en que regiones destrozadas por la guerra, con un control estatal débil, pueden servir como lugares de refugio o de entrenamiento***.

*Por ejemplo, en Chechenia, al final del siglo XIX surgió una cultura de resistencia denominada “Abrek” como respuesta a la opresión estatal. Los Abreks lucharon contra los representantes del poder constituido, para proteger a sus comunidades y clanes. (En el Slovar’ Russkogo Yazyka (Diccionario de la lengua rusa, Moscú, 1978), S.I. Ozhegov define así el término “Abrek”: “En el período de anexión del Cáucaso a Rusia, un hombre de las montañas que participó en la lucha contra las tropas y la administración zaristas”). Su ejemplo lo utilizan en nuestros días grupos insurgentes que lanzan campañas terroristas [16: 5]. Un fenómeno similar es el culto al martirio, utilizado a menudo por los agentes violentos para llevar a cabo ataques suicidas.

**“Politicidio” es una forma de asesinato en masa en la que se destruye a un grupo de personas por sus creencias políticas o ideológicas. Es parecido al genocidio pero difiere en que el objetivo específico del politicidio no son grupos étnicos, raciales o culturales (*Wikipedia* en: <http://en.wikipedia.org/wiki/Politicide>).

***La cantidad de Estados fronterizos en los que hay algún tipo de conflicto armado importante muestra uno de los mayores coeficientes de correlación con los índices de terrorismo de Marshall [12: apéndice C.2]. Sobre el tema del fracaso del Estado como causa profunda del terrorismo, véase también Bjørgo [11]. Para más información sobre causas profundas de conflicto, véase Schmid [3: 6-8].

Causas próximas

A diferencia de las causas profundas, las causas próximas sí que tienen un efecto directo en la probabilidad de que se desencadene una campaña terrorista. Entre ellas podemos citar: el entorno que rodea a un determinado agente terrorista, la situación del conflicto y la dinámica del grupo, que conducen a una campaña terrorista una vez se ha creado un grupo motivado y con determinadas capacidades. Como se ha dicho anteriormente, la estrategia terrorista —en comparación con la de la guerra militar o de guerrillas— tiene un propósito principalmente comunicativo. Por tanto, se han de tener en cuenta el comportamiento y las expectativas de las diversas audiencias a las que va dirigido el mensaje terrorista. A continuación figura una lista de las audiencias que son objetivo del mensaje violento de los terroristas.

Múltiples audiencias que son objetivo del terrorismo*

<i>Posibles audiencias seleccionadas</i>	<i>Objetivos que se persiguen</i>
1. Los que ya se identifican positivamente con el grupo terrorista (partidarios).	Ganar su simpatía y/o persuadirlos de que incrementen su apoyo.
2. Los que son sus oponentes declarados.	Desmoralizarlos, intimidarlos y/o coaccionarlos y chantajearlos.
3. Los espectadores no comprometidos y los observadores que no se ven perjudicados.	Impresionarlos y/o obligarlos a preguntar "¿qué está pasando?".
4. Los miembros de la propia organización terrorista.	Elevar su moral y alentar a los partidarios a que se conviertan en miembros de la organización.
5. Los grupos rivales.	Demostrarles quién es más osado y quién "tiene más éxito".

*Adaptado de Gerrits [18].

1. Partidarios

Los partidarios que facilitan apoyo logístico, financiero o ideológico y nuevos adeptos, así como legitimación de cualquier tipo de campaña terrorista a largo plazo, desempeñan un papel esencial en los cálculos táctico-estratégicos del grupo. Dependiendo del tipo de su composición, de sus expectativas y de la tolerancia que muestre ante la violencia, el grupo terrorista tratará de ajustar la intensidad de esa violencia. Cuanto más dependan los terroristas de esos partidarios, más tendrán en cuenta los deseos de sus clientes; eso es más evidente en el caso del terrorismo patrocinado por el Estado. Si el apoyo proviene de grupos de diáspora que sólo muy

raramente se ven expuestos a la violencia, su implicación en las campañas terroristas tenderá a ser mucho más “ligera” que cuando esos partidarios se arriesgan a convertirse en víctimas de los terroristas y/o de los oponentes de esos terroristas y de su causa*.

2. Oponentes

La identidad de los oponentes declarados y el papel que desempeñan en el conflicto sirven también para identificar objetivos o grupos objetivo potenciales. Cuanto más dominante o represivo se muestre un oponente o una coalición de oponentes frente al grupo insurgente, mayor será la probabilidad de que dicho grupo intente llamar la atención del público internacional con una estrategia de provocación**. La naturaleza del ataque permite a menudo predecir cuál será la campaña de contraataque más probable. Cuanto más extremada sea la respuesta, más alzarán su voz los terroristas para declarar que su violencia está justificada [17:3]. Por eso es importante diseñar una estrategia de contraataque capaz de “bajar los humos” a los terroristas y a sus partidarios***.

3. Los espectadores no comprometidos

Entre los espectadores no comprometidos en la escena nacional se pueden citar los que se encuentran entre dos fuegos, es decir, el grupo de ciudadanos que se ven atrapados entre la coacción de los terroristas y la represión del gobierno. Esas personas tienen que decidir: *a)* quién será el posible vencedor; *b)* quién está más legitimado; y *c)* quién es más temible a corto plazo. Este grupo no tiene prácticamente influencia directa en los cálculos de los terroristas; hay que impresionarlo y, si es necesario, obligarlo a tomar partido. Mientras la sociedad no esté totalmente polarizada y siga habiendo

*Confiar en las diásporas para provocar un levantamiento puede convertirse en un fenómeno cada vez más común [19]. Para información sobre grupos de diáspora como posibles reservas potenciales de reclutamiento, véase Waldmann [20].

**Se incluye a terroristas procedentes de Estados autoritarios que son clientes de democracias poderosas y que atacan el supuesto foco de represión en su país de origen, como indicó el grupo de expertos en la reunión organizada por el Instituto Noruego de Asuntos Internacionales (véase Bjørge [11]).

***Hay que hacer una distinción relativa a la legitimidad del oponente a los ojos de las audiencias objetivo, consideradas como grupo de apoyo o como parte de la sociedad a la que hay que ganarse. A los ojos de esas audiencias, la legitimidad de un ataque dependerá de que haya sido organizado por autócratas o por democracias. Los que luchan para establecer el Estado de derecho y la democracia gozan, en general, de mayor consideración moral que los que luchan por crear regímenes represivos.

sectores neutrales, la lucha por persuadir a los posibles partidarios formará parte de la campaña terrorista. Adicionalmente, se puede incluir también en esa categoría a los medios informativos internacionales, en calidad de observadores. Éstos, en su búsqueda de nuevos conflictos [21, 22], han establecido a menudo una relación problemática y en algunos casos simbiótica con las campañas terroristas. Los terroristas se sirven deliberadamente de los medios informativos, buscando aparecer en los titulares. A menudo, el éxito de una campaña se mide por la cobertura informativa obtenida, que se considera como un paso más hacia el reconocimiento. En consecuencia, los ataques suelen estar sincronizados de forma que se garantice una cobertura informativa “adecuada”. Si la publicidad es escasa o se considera “insuficiente” para los objetivos tácticos del grupo, aumenta la probabilidad de que haya una escalada de la violencia.

4. *Miembros de la propia organización terrorista*

Un ataque repercute siempre en la dinámica y las presiones internas de un grupo. En general, los terroristas viven en la clandestinidad, aislados del mundo exterior y en permanente estado de alerta. Suelen estar motivados por fuertes deseos de venganza, como respuesta a alguna supuesta humillación que se les ha infligido [23]. Los ataques fortalecen la cohesión del grupo y crean vínculos estrechos entre sus miembros, mientras que la inactividad fomenta la disidencia y las deserciones. El éxito de un ataque tiene un efecto eufórico en una existencia clandestina que suele ser frustrante. Al mismo tiempo, se considera que dicho ataque contribuye a deslegitimizar al enemigo, y por tanto fomenta la moral del grupo insurgente [24]. Es necesario establecer una determinada frecuencia de los ataques para asegurar la existencia continuada de un grupo terrorista (Hoffman 2001 [22: 235]).

5. *Grupos terroristas rivales*

En un escenario de múltiples agentes, los cálculos táctico-estratégicos incluyen también la competencia entre los diversos grupos. Grupos rivales que persiguen objetivos similares compiten por los recursos, el apoyo, la atención, el reconocimiento, el prestigio y los partidarios [25: 76].

Una rápida escalada de la violencia se considera como una táctica prometedora para dominar el terreno. A ese respecto, Post y otros autores describen la lucha por reclutar nuevos miembros que tuvo lugar en los campos de refugiados palestinos de Jordania después de la Guerra de los

Seis Días de 1967 [25: 83]. Weinberg [17: 14] señala como una de las razones importantes de la escalada de la violencia en Irlanda del Norte “la presencia de terceras partes (pandillas neofascistas o paramilitares protestantes) que fomentan una espiral de violencia”.

Un modelo práctico de detección temprana deberá tener en cuenta esas cinco relaciones, así como las expectativas de los distintos grupos pertinentes, a la hora de prever la disposición de un grupo a iniciar o intensificar una campaña terrorista.

Situación de conflicto

Marshall [12: 9] ha observado perspicazmente que el terrorismo “puede ser la forma más radical de protesta, la forma más débil de rebelión o una táctica especializada de guerra”. Las campañas terroristas suelen estar conectadas con otras formas de provocación de conflictos y pueden representar, o bien la escalada de un conflicto político, o bien la desescalada de un conflicto de baja intensidad. En los conflictos de gran intensidad, el ataque terrorista pierde normalmente su poder comunicativo, debido a un trasfondo excesivamente violento, y se convierte en una especie de crimen de guerra.

La primera pauta principal que se puede observar es que las campañas terroristas son consecuencia de una escalada de movimientos de militancia social o política. Cuando se ve claramente que un movimiento de protesta no evoluciona para convertirse en un movimiento de masas, sus principales componentes quizá pasen a la clandestinidad. Desde ella, los militantes más activos tratan de iniciar una revolución política mediante una campaña terrorista de provocación, como hicieron en su primera fase los anarquistas rusos, la Weather Underground de los Estados Unidos, la Facción del Ejército Rojo (RAF) alemán, las Brigadas Rojas italianas y el Ejército Republicano Irlandés Provisional (PIRA) [2: 121].

La segunda pauta —las campañas terroristas como desescalada de un conflicto de baja intensidad— puede o podría observarse, entre otros lugares, en Sri Lanka o Turquía.

Grupos insurgentes alentados por motivos nacionalistas optan a menudo, en momentos en que merman los recursos o disminuye el reclutamiento, por potenciar sus ataques terroristas. Con los modestos recursos de que disponen tratan de dar una imagen de eficacia continuada. La ventaja de atacar objetivos

civiles “débiles” es que los recursos necesarios son mucho menores y más fáciles de obtener que para atacar un objetivo militar “fuerte” [16: 5].

Un tercer entorno de conflicto que conduce a la organización de campañas terroristas es cuando un grupo insurgente intenta, al aparecer en escena, atraer más rápidamente la atención en un entorno de conflicto ya existente. Eso es lo que ha podido observarse en Colombia durante los últimos años, cuando el sindicato de grupos paramilitares derechistas, Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) hizo su aparición en la escena del conflicto dominado hasta entonces por las fuerzas armadas estatales y por diversos grupos de guerrilla izquierdistas. De 1999 a 2002 las AUC fueron responsables de al menos 60 incidentes terroristas que causaron centenares de víctimas. La tasa media de mortalidad de sus ataques era unas seis veces superior a la de los grupos de guerrilla izquierdistas ya establecidos, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (que era de 0,45).

Stein Tønnesson destaca los casos históricos de las guerras de descolonización de Indochina e Indonesia, que comenzaron en 1945 como campañas de guerrilla contra Francia y los Países Bajos respectivamente. Aunque en ambos casos los principales grupos insurgentes no recurrían principalmente a métodos terroristas, pronto aparecieron en la escena del conflicto otros grupos rivales. Estos recién llegados, que eran más débiles, intentaron atraer la atención pública principalmente cometiendo actos de terrorismo [26].

Tácticas terroristas y de guerrilla han sido utilizadas alternada o simultáneamente por los mismos grupos, especialmente en conflictos internos, ya que los conflictos violentos suelen tener múltiples facetas. Junto a una forma dominante de provocación de conflicto, puede haber una forma secundaria. Por ejemplo, las FARC colombianas están llevando a cabo una guerra de guerrillas rural sin disminuir por ello el terrorismo urbano.

Además de los cálculos estratégicos y tácticos, la duración del conflicto desempeña también un papel importante. Cuando toda una generación ha crecido sin tener la educación suficiente y se ha visto involucrada en hostilidades desde su niñez, la sociedad está brutalizada y las normas morales se han debilitado. Fenómenos similares pueden observarse en situaciones posconflicto. Muchas personas han aprendido a utilizar las armas y algunas las conservan cuando les falta confianza en el proceso de paz. Ese fenómeno puede observarse en Afganistán, en Iraq y en algunas partes de la ex Yugoslavia.

Tanto los conflictos sociales latentes como los manifiestos son causas y fuerzas impulsoras de la actividad terrorista. Hay que prestar especial atención a ese conjunto de factores, que a menudo se subestiman, a la hora de evaluar el riesgo de que haya grupos predispuestos a organizar campañas terroristas y a participar en ellas.

Dinámica de grupo

Expertos como Jerrold Post y el fallecido Ehud Sprinzak hacen hincapié en la dinámica interna de los grupos a la hora de evaluar el riesgo de que recurran al terrorismo*. La edad de los miembros del grupo puede servir como indicador de la escalada de violencia: cuanto más jóvenes sean, mayor será el riesgo de que se desencadene una campaña terrorista. También hay que prever efectos similares si los miembros y, en particular, los dirigentes tienen una gran experiencia en violencia y en el manejo de armas, en particular cuando sienten la necesidad de dar una imagen de osadía.

En general, un grupo trata de optimizar el empleo de los recursos de que dispone e intenta llegar tan lejos como le permitan sus medios. Sin embargo, si un grupo que ya está debilitado se siente acorralado, sus miembros tienden a hacer todo lo posible por parecer poderosos. Dicho de otro modo, un grupo insurgente debilitado puede suponer un mayor riesgo de intensificación de una campaña terrorista que un grupo establecido que se siente seguro.

Aceleradores y desaceleradores

Hay algunos factores que actúan como aceleradores o desaceleradores, agilizándolo o ralentizando las campañas terroristas, una vez que otros factores favorecedores indican que hay un mucho riesgo de que se desencadene una campaña de violencia.

Aceleradores

Un grupo que ya está listo para participar en ataques tiende a acelerar la fase de preparación cuando se siente amenazado o humillado por un

*Este párrafo se refiere principalmente a los indicadores esenciales elaborados por Post y Sprinzak [29].

oponente*. La disponibilidad de recursos es un indicador ambiguo, ya que tanto la obtención de recursos inesperados —organizativos, financieros o políticos— como la privación de dichos recursos pueden acelerar una campaña. En este último caso, la campaña sirve para dar la imagen de que el grupo está preparado para luchar, aun cuando sus capacidades reales sean prácticamente nulas.

Factores externos como, por ejemplo, fechas simbólicas, u otros cuyas consecuencias se pueden prever con mucha más exactitud, como futuras elecciones y negociaciones de paz, en los que un grupo puede mostrar su capacidad de hacer daño, son más fáciles de vigilar que otras variables internas del grupo o que dependen de la información.

Las campañas antiterroristas organizadas por el gobierno pueden tener, sobre todo, una grave repercusión aceleradora, especialmente cuando van acompañadas de cifras elevadas de víctimas civiles que provocan llamamientos a la venganza. Un ejemplo es la escalada de ataques realizados por la red de Al-Qaida (en lo que respecta a la frecuencia aunque no al número de víctimas) desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, y la campaña antiterrorista encabezada por los Estados Unidos [27].

Normalmente la violencia terrorista se adapta a la reacción del oponente. España, el Reino Unido y Filipinas han estado siguiendo el principio de mínima violencia. Por tanto, el número de muertos y heridos entre los grupos insurgentes como la ETA, el PIRA y el Frente Moro de Liberación Islámica ha sido relativamente bajo. Durante períodos prolongados de conflicto, algunos gobiernos han seguido la estrategia opuesta, lo que sin duda ha contribuido a que los índices de mortalidad de las campañas terroristas en esos países fueran relativamente elevados.

Desaceleradores

No es fácil identificar factores desaceleradores de las campañas terroristas, sobre todo porque los cálculos terroristas suelen basarse en hacer algo inesperado en el momento oportuno. Sin embargo, puede asumirse que lo contrario de un factor acelerador sería un factor desacelerador. En el caso de las campañas antiterroristas gubernamentales, la experiencia demuestra que

*Aum Shinrikyo lanzó su ataque con gas sarín después de haber sido informado de que la policía se disponía a hacer una redada inminente en el cuartel general del grupo. Hoffman, B. (2001), pág. 167. Si se desea información acerca de la lógica de la venganza y las represalias, véase Waldmann [23].

niveles moderados de violencia tienen un efecto desacelerador cuando los medios que se aplican son legales y se consideran como legítimos y adecuados.

Un grave debilitamiento en lo que respecta a la pérdida de refugios seguros, de dirigentes carismáticos y de fuentes esenciales de apoyo tiene, al menos a largo plazo, consecuencias desaceleradoras. Puesto que el terrorismo es principalmente una estrategia comunicativa y no un instrumento para lograr victorias militares, puede verse restringido por la forma en que los medios informativos describan los incidentes. Si la cobertura informativa de incidentes terroristas fuera menos llamativa y más reflexiva, el pánico público podría disminuir y los ataques contra civiles podrían perder parte de su “utilidad” como instrumento para propagar las reivindicaciones políticas.

Sin embargo, la adopción de directrices responsables y autorrestringidas por parte de los medios informativos no es tarea fácil en un sistema informativo comercializado en el que la competencia por los índices de audiencia influye mucho en el proceso decisorio de los directores de dichos medios.

Factores provocantes

Una vez se ha iniciado la campaña terrorista, distintos tipos de factores provocantes indican la inminencia de un ataque. Para interpretar dichos factores provocantes es necesario tener información sistemática y detallada acerca de la situación interna del grupo [7: 28]. Dado que la mayor parte de la labor de los sistemas de información se centra en esa esfera, en el presente estudio sólo se citan los más evidentes.

Las medidas preparatorias pueden deducirse a partir de determinados signos que preceden a un ataque o a una serie de ataques terroristas. La interpretación correcta de esos signos brinda la última oportunidad de prevenir el ataque. La información de que el grupo está evaluando los riesgos de un ataque puede considerarse como un precipitante [29: 76]. Joshua Sinai, experto estadounidense en alerta temprana de ataques terroristas, ha elaborado una lista de signos indicativos que incluye: incremento de capacidades, actividad excepcional en los lugares de refugio, y entrenamiento y reclutamiento especiales [7].

Otros signos de preparativos logísticos pueden ser: una avalancha de transferencias de fondos; la adquisición de armas, explosivos y documentos de identidad falsos; y la contratación de conocimientos periciales externos.

Justo antes de que un grupo lance un ataque, en determinados círculos se tiende a hacer declaraciones cuyo objetivo es tratar de legitimar los actos violentos contra el enemigo, mientras que por otra parte aumenta la intensidad de los intentos de deslegitimar al oponente [29: 76]. Además, poco antes de un ataque se puede observar la desaparición de personas clave y el aumento de la vigilancia de posibles objetivos. En la última fase de los preparativos puede haber un incremento de la violencia interna, en particular contra posibles traidores. Después de todo, no es cuestión de poner en peligro el éxito del plan en el último momento [2: 165].

Conclusión

En el presente artículo se han introducido causas próximas a mediano plazo (véase el modelo conceptual descrito anteriormente), con el fin de vincular dos enfoques coexistentes de detección temprana que a menudo se consideran incompatibles: el análisis de las causas profundas a largo plazo y el de los factores provocantes a corto plazo. Dichas causas próximas son condicionantes de situación que incrementan el riesgo de que grupos insurgentes lancen campañas terroristas.

Teniendo en cuenta la característica más específica de una estrategia terrorista, es decir su fuerte impulso comunicativo, se hizo hincapié en el papel que desempeñan las audiencias fijadas como objetivo en el proceso decisorio del grupo insurgente. Además de ocuparse principalmente de la dinámica interna del grupo —factor al que se otorga gran prioridad en la mayoría de las evaluaciones de riesgo— se hizo también un esbozo de cuatro situaciones de conflicto que tienen una probabilidad elevada de que se desencadenen campañas terroristas: desescalada de conflictos de baja intensidad, escalada de conflictos políticos, aparición de nuevos agentes en la escena de un conflicto ya existente, y situaciones de posconflicto armado.

En combinación con las causas profundas y los factores provocantes de campañas terroristas, la identificación de causas próximas permite elaborar un modelo de detección temprana amplio y orientado al procedimiento. Sólo mediante una labor sistemática de detección temprana de los signos de escalada de un conflicto se logrará que la lucha contra el terrorismo sea más proactiva.

El presente artículo ha intentado esbozar un modelo conceptual para la detección temprana de campañas terroristas, que incluye un enfoque orientado al contexto para el estudio de ese fenómeno, de modo que puedan adoptarse medidas preventivas a largo, mediano y corto plazo.

ANEXO

Treinta y seis indicadores para la detección temprana de campañas terroristas

Causas profundas

1. Ausencia de democracia.
2. Violaciones de los derechos humanos.
3. Regímenes ilegítimos.
4. Apoyo a regímenes ilegítimos.
5. Desigualdad distributiva elevada o creciente.
6. Experiencia histórica de provocación de conflictos violentos.
7. Apoyo a grupos que emplean métodos terroristas.
8. Vulnerabilidad de las democracias modernas.
9. Fracaso de los Estados o refugios seguros fuera del control estatal.

Aceleradores

1. Campaña antiterrorista que cause muchas víctimas y exija venganza.
2. Humillación del grupo de partidarios.
3. Amenaza.
4. Conversaciones de paz.
5. Elecciones.
6. Fechas simbólicas.

Desaceleradores

1. Campaña antiterrorista moderada que emplea medios legítimos.
2. Carencia de líderes carismáticos o de recursos esenciales o de territorios para refugiarse.
3. Concesiones a las exigencias políticas del grupo.
4. Cobertura informativa responsable.

Causas próximas

1. Estrategia antiterrorista que origine una escalada del conflicto.
2. Expectativas del grupo de apoyo (especialmente la(s) diáspora(s)).
3. Disminución o aumento del apoyo.
4. Disminución de la cobertura informativa.
5. "Éxito" de los grupos rivales.
6. Problemas de cohesión interna del grupo.
7. Estrategia de imagen personal del líder del grupo.
8. Desescalada de un conflicto de baja intensidad.
9. Escalada de un conflicto político violento.
10. Aparición de nuevos agentes en la escena de un conflicto establecido.
11. Situación posconflicto

Factores provocantes

1. Evaluación del riesgo de ataques.
2. Preparativos logísticos.
3. Deslegitimación del enemigo.
4. Desaparición de personas clave.
5. Aumento del interés por los posibles objetivos.
6. Incremento de la violencia interna.

Referencias

1. Alex P. Schmid y Albert J. Jongman, *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature* (Compañía Editora North Holland, Amsterdam, 1988).
2. Peter Waldmann, *Terrorismus: Provokation der Macht* (Gerling, Munich, 1998).
3. John L. Davies y Ted R. Gurr, eds., *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems* (Lanham, Rowman and Littlefield, 1998).
4. Alex P. Schmid, "Thesaurus and glossary of early warning and conflict prevention terms", Forum on Early Warning and Early Response, Londres, 2000, pág. 37.
5. Bruce Newsome, Mass casualty terrorism: first quarterly forecast (www.rdg.ac.uk/GSEIS/IPIS_Mass_Casualty_terrorism_forecast_Q1_2003.pdf).
6. B. Harff, "Early warning of humanitarian crises: sequential models and the role of accelerators", *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, John L. Davies y Ted R. Gurr, eds. (Lanham, Rowman and Littlefield, 1998), págs. 70 a 78.
7. Joshua Sinai, "Forecasting the next waves of catastrophic terrorism: strategic overview", *Business Briefing Security Systems* (www.wmrc.com/business-briefing/pdf/securesystems2002/publication/sinai.pdf).
8. Lee Eubank y Leonard Weinberg, "Does democracy encourage terrorism?", en *Terrorism and Political Violence*, vol. 6, No. 4 (invierno de 1994).
9. Ronald J. Rummel, *Power Kills* (New Jersey, Transaction Publishers, 1997).
10. Jan Oskar Engene, "Patterns of terrorism in Western Europe, 1950-1995", charla, Departamento de Políticas Comparativas, Universidad de Bergen, 1998.
11. Tore Bjørgo, ed., *Root Causes of Terrorism: Proceedings of an International Expert Meeting*, Oslo, 9-11 June 2003 (Norwegian Institute of International Affairs, 2003), pág. 236.
12. Monty Marshall, "Global terrorism: an overview and analysis", manuscrito no publicado, Universidad de Maryland, 2002.
13. Lia Brynjar y Katja Skjølberg, "Why terrorism occurs: a survey of theories and hypotheses on the causes of terrorism", Oslo, FFI/RAPPORT-2000/02769, 2000, pág.17.
14. Alex P. Schmid, "The nexus between terrorism, poverty, illicit drugs and organized crime", informe resumido de la Conferencia internacional conjunta Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito/Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, sobre el fortalecimiento de la seguridad y la estabilidad en Asia central: Refuerzo global de la lucha contra el terrorismo, Bishkek, 13 y 14 de diciembre de 2001, págs. 122 a 125.

15. Alex P. Schmid, “Estadísticas sobre el terrorismo: dificultades de medir las tendencias del terrorismo mundial”, *Foro sobre el delito y la sociedad*, vol. 4, Nos. 1 y 2 (2004).
16. Forum on Early Warning and Early Response, “Root causes of terrorism in the Caucasus, 2003” (www.fewer.org/res/128.pdf).
17. Leonard Weinberg y Louise Richardson, “Conflict theory and the trajectory of terrorist campaigns in Western Europa”, manuscrito no publicado, 2002.
18. Robin P.J.M. Gerrits, “Terrorists’ perspectives: memoirs”, en *Terrorism and the Media: How Researchers, Terrorists, Government, Press, Public, Victims View and Use the Media*, David L. Paletz y Alex P. Schmid, eds. (Newbury Park, ediciones Sage, 1992), pág. 33.
19. Daniel L. Byman y otros, *Trends in Outside Support for Insurgent Movements* (Santa Monica, RAND Corporation, 2001) (www.rand.org/publications/MR/MR1405/).
20. Peter Waldmann, “Die Bundesrepublik Deutschland: Nährboden des radikalen Islamismus”, manuscrito no publicado, 2003.
21. Alex P. Schmid y Janny de Graaf, *Violence as Communication: Insurgent Terrorism and the Western News Media* (Londres, ediciones Sage, 1982).
22. Bruce Hoffman, *Inside Terrorism* (Londres, Victor Gollancz, 1998).
23. Peter Waldmann, “Revenge without rules: on the renaissance of an archaic motif of violence”, *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 24, 2001, págs. 435 a 450.
24. Marisa Reddy Pynchon and Randy Borum, “Assessing threats of targeted group violence: contributions from social psychology”, Servicio Secreto de los Estados Unidos, 1999.
25. Jerrold Post, G. Ruby y Eric D. Shaw, “The radical group in context: 1. An integrated framework for the analysis of group risk for terrorism”, *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 25, No. 73 (2002).
26. Stein Tønnesson, “Annex D: historical approaches”, en *Terrorism and Armed Conflict: Informe sobre un seminario organizado conjuntamente por el Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz y por el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz*, Voksenåsen, Oslo, 8 y 9 de diciembre de 2002.
27. Bruce Newsome, Mass casualty terrorism: second quarterly forecast (www.rdg.ac.uk/GSEIS/University_of_Reading_terrorism_forecast_2003Q2.pdf).
28. Joshua Sinai, “How experts forecast terrorism”, resumen del curso práctico sobre terrorismo catastrófico: indicaciones y metodología de alerta, organizado por la Fundación Carnegie para la paz internacional, 18 de octubre de 2000 (www.ceip.org/files/events/sinaiterrorworkshop.asp?EventID=210).

29. Jerrold Post, G. Ruby y Eric D. Shaw, "The radical group in context: 2. Identification of critical elements in the analysis of risk for terrorism by radical group type", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 25, No. 2 (2002).

SEGUNDA PARTE

Notas y actividades

EXAMEN DE LAS ACTIVIDADES DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO DE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Y RECOMENDACIONES SOBRE EL CAMINO QUE CONVIENE SEGUIR*

Por Jean-Paul Laborde** y Brigitte Strobel-Shaw***

Resumen

El presente artículo examina las actividades de asistencia técnica de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD); pone de relieve las realizadas conjuntamente con otras entidades e incluye cuestiones de intercambio de información y aumento de la concienciación. Finaliza con algunas recomendaciones sobre el camino que hay que seguir.

INTRODUCCIÓN

Los odiosos actos de terrorismo perpetrados en los últimos años, incluido el ataque a la sede de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq, en Bagdad, han producido un elevadísimo número de víctimas, muchos heridos y una costosa destrucción de bienes. Posteriormente se han suscitado algunos interrogantes acerca de la naturaleza de los desafíos con que se enfrenta la comunidad internacional y sobre el modo de fortalecer la cooperación internacional entre Estados y organizaciones regionales e internacionales, con el fin de prevenir, combatir y, en último término, eliminar el terrorismo internacional en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera que actúe y sean quiénes fueren los perpetradores, pues ninguna nación puede lograrlo por sí sola.

*Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la Secretaría de las Naciones Unidas.

**Jean-Paul Laborde es jefe de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la ONUDD, profesor asociado de la Universidad de Toulouse (Francia) y ha sido fiscal en la judicatura francesa. Tiene un título de posgrado en derecho y un diploma especial del Instituto de Estudios Judiciales de Toulouse. Antes de ocupar su puesto actual en la ONUDD desempeñó el cargo de asesor interregional para el Programa sobre Delito, de la Oficina.

***Brigitte Strobel-Shaw es oficial de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la ONUDD. Antes de incorporarse a las Naciones Unidas en 1995 en calidad de experta asociada, ejerció la abogacía en Alemania. Tiene un título de posgrado en derecho internacional de la Universidad Americana de Washington, D.C. (Estados Unidos de América), y dos licenciaturas en derecho de la Universidad Ludwig-Maximilian de Munich (Alemania).

Actividades de asistencia técnica de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la ONUDD

El Programa Mundial contra el Terrorismo se inició en octubre de 2002 como marco de las actividades de asistencia técnica de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo, de la División de Tratados de la ONUDD, y se ejecuta en estrecha consulta con el Comité contra el Terrorismo (CCT), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Programa se financia en su mayor parte mediante contribuciones voluntarias que en la actualidad ascienden a un poco más de 3,2 millones de dólares.

El objetivo general del Programa es responder con prontitud y eficiencia a las solicitudes de asistencia para la lucha contra el terrorismo, de conformidad con las prioridades establecidas por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, y el CCT:

- a) Revisando la legislación nacional y proporcionando asesoramiento sobre redacción de leyes;
- b) Prestando asistencia a fondo acerca de la ratificación y aplicación de las nuevas leyes contra el terrorismo, mediante un programa de orientación;
- c) Proporcionando y facilitando capacitación para el personal de los sistemas nacionales de justicia penal, acerca de la utilización de los nuevos instrumentos jurídicos internacionales contra el terrorismo.

La cooperación internacional es otro elemento esencial del Programa Mundial contra el Terrorismo. La ONUDD, con sus profundos conocimientos periciales en materia de cooperación internacional, está muy bien situada para ayudar a los Estados a desarrollar relaciones basadas en tratados a nivel bilateral, subregional y regional. Esa labor se lleva a cabo basándose en tratados modelo, leyes modelo y manuales sobre extradición y asistencia jurídica mutua, elaborados por la Oficina. Las actividades tienen también en cuenta las disposiciones pertinentes contenidas en los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, así como en los diversos convenios y convenciones relacionados con las drogas.

En los 18 últimos meses, la Oficina ha logrado que más de 500 legisladores y funcionarios de los sistemas de justicia penal y aplicación de la ley, de más de 80 países, se familiaricen con los requisitos de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, así como con los requisitos necesarios

para la ratificación y aplicación de los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo y de los acuerdos de cooperación internacional. Se han elaborado, conjuntamente con los gobiernos, planes nacionales de acción específicos, se han establecido comités encargados de redactar leyes con el fin de que estudien las disposiciones de esos instrumentos, y se han hecho recomendaciones a los ministros acerca de la ratificación y aplicación de la legislación. Más de 40 países se han beneficiado de esta asistencia directa y específica para cada uno de ellos.

Con el fin de que los países de una misma región puedan comparar los progresos realizados, aprender unos de otros y armonizar la labor legislativa, se han organizado cursos prácticos regionales y subregionales para los Estados Bálticos, Belarús, la Federación de Rusia y Ucrania; para Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos que han ratificado la Convención Interamericana contra el Terrorismo; para Estados de África central y occidental, así como para Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia y Montenegro; para Estados miembros de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo; y para Estados de Asia central y del Cáucaso meridional. Además, se organizó también un viaje de estudios para países y territorios de habla portuguesa, acerca de la ratificación y aplicación de los convenios, convenciones y protocolos de las Naciones Unidas relacionados con la lucha contra la delincuencia organizada, y de los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo. Los cursos prácticos dieron como resultado documentos finales en los que se insistía en la necesidad de que los Estados participantes recibieran asistencia técnica de seguimiento para la ratificación y aplicación de los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo. En las declaraciones finales de esos cursos se recomendaba, entre otras cosas, la creación de un frente común para luchar contra el terrorismo en todas sus formas; se hacía un llamamiento a la ONUDD y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a fin de que elaboraran programas conjuntos de asistencia técnica para combatir el terrorismo, y se alentaba el empleo de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) para asegurar el intercambio efectivo de información en esa esfera.

Algunos indicadores del éxito de la labor de la Oficina son la calidad y la puntualidad de la asistencia prestada, que han contribuido a que se incrementara el número de Estados Parte en los 12 instrumentos universales de lucha contra el terrorismo. La Oficina supervisa mensualmente el estado de ratificación de todos esos instrumentos en cada uno de los países. Las actividades de asistencia son una prueba del compromiso contraído por la Oficina de elaborar medidas específicas contra el azote del terrorismo.

Instrumentos para la prestación de asistencia técnica

La ONUDD elaboró una *Guía legislativa de las Naciones Unidas sobre los convenios y protocolos relativos al terrorismo*^{*}, con el fin de alentar y ayudar a los Estados a que ratifiquen e implementen dichos instrumentos. La *Guía* contribuye a mejorar la capacidad de la ONUDD para responder a las solicitudes de asistencia técnica jurídica y está disponible en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas en la página Web de la Oficina (www.undoc.org/undoc/terrorism_documents.html), junto con disposiciones de diversas legislaciones nacionales y material procedente de otras organizaciones. Incluye asimismo recursos de redacción, así como leyes modelo ilustrativas, y va acompañada por listas de comprobación que contienen requisitos de convenciones. Además, la Oficina mantiene también una base de datos jurídicos de la legislación pertinente, de más de 130 países, que utiliza como herramienta interna para respaldar la prestación de asistencia técnica.

Con el fin de elevar el nivel de conocimientos en la esfera de la cooperación internacional, la Oficina, en colaboración con el Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales y con el Centro de Vigilancia de la Delincuencia Organizada, elabora manuales y leyes modelo sobre extradición y asistencia jurídica mutua, y organiza también cursos prácticos de capacitación sobre cooperación internacional en casos de terrorismo.

Con la ayuda del Centro Internacional para la Reforma del Derecho Penal y Política de Justicia Penal y del Instituto de Estudios sobre Seguridad de Sudáfrica, la Oficina organizó una reunión de expertos para examinar una recopilación de instrumentos jurídicos internacionales, declaraciones y modelos sobre el tema del terrorismo, así como sobre los delitos y la cooperación internacional conexos. Los expertos propusieron diez directrices para la prestación de asistencia técnica por parte de la Oficina, incluido el empleo de un enfoque integrado para abordar las demandas y disposiciones de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, así de como todas las convenciones, convenios y protocolos pertinentes encaminados a prevenir y combatir el terrorismo internacional, el tráfico de drogas, la delincuencia transnacional organizada y otras formas conexas de actividad delictiva, y la incorporación de las disposiciones reconocidas para la protección de los derechos humanos. También sugirieron que la Oficina desarrollara una guía de aplicación para ajustar las directrices legislativas existentes a las convenciones y protocolos universales de lucha contra el terrorismo, incorporando la experiencia adquirida en sus actividades de asistencia técnica.

^{*}Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.04.V.7.

Vínculos entre el terrorismo y otras formas de delito, y necesidad de establecer sinergias en la prestación de asistencia técnica

El Consejo de Seguridad, en su resolución 1373 de 28 de septiembre de 2001, tomó nota de la estrecha conexión que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la transferencia ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales. Puesto que su labor se centra principalmente en esas esferas, es esencial para la ONUDD averiguar algo más acerca de esos vínculos y explorar nuevos conjuntos de paradigmas en el suministro de asistencia técnica. La Asamblea General, en su resolución 58/136 de 22 de diciembre de 2003, invitó a los Estados Miembros a que proporcionaran información al Secretario General 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.

La información recibida como respuesta a un estudio posterior indicaba que, en los casos en que había conexiones entre el terrorismo y otros tipos de delito, eran principalmente de naturaleza logística o financiera, lo que denotaba la existencia de alianzas de conveniencia. Muchos países indicaron que el objetivo de los grupos terroristas al cometer otros delitos solía ser la obtención de medios financieros o de otro tipo para cometer actos de terrorismo. A falta de otros medios de apoyo, algunos grupos terroristas habían participado en diversos tipos de delitos lucrativos con el fin de mantenerse y financiar sus actividades principales. Además, al no tener acceso normal a algunos de los medios necesarios para llevar a cabo actividades terroristas, dichos grupos habían cometido diversos delitos para obtenerlos, incluidos el tráfico ilícito de armas de fuego y de documentos de viaje y de identidad falsificados, así como de otros documentos oficiales.

Los participantes en una reunión de expertos organizada por la Oficina en colaboración con el Instituto de estudios sobre seguridad de Sudáfrica, al evaluar las conclusiones del estudio, reconocieron la dificultad de obtener datos fidedignos para documentar y describir las conexiones existentes entre grupos delictivos y grupos terroristas, o entre las actividades terroristas y otras actividades delictivas. En muchos casos, la tarea se complica aún más porque en algunas legislaciones nacionales esas actividades no están tipificadas como delito, por cuestiones de definición, por falta de información completa y por mantenimiento inadecuado de registros. Los participantes propusieron que los países fortalecieran sus medidas contra el terrorismo, centrando su atención en las formas de actividades delictivas que preceden o acompañan a los delitos terroristas. Debería hacerse pleno uso de otros

instrumentos internacionales adecuados para perseguir los delitos relacionados con el terrorismo. En particular, se alentó a los Estados a que utilizaran las disposiciones relativas a la asistencia jurídica mutua y a la extradición contenidas en instrumentos como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada. En la reunión se puso también de relieve la necesidad de que las actividades de asistencia técnica y las respuestas de los Estados Miembros a dichas actividades delictivas fueran amplias e integradas. Hubo consenso en que la Oficina proporcionara asistencia técnica a los Estados que la solicitaran, con el fin de mejorar la capacidad de dichos Estados para prevenir y combatir simultáneamente los actos de terrorismo y otros tipos de delitos graves. Concretamente, siempre que fuera posible deberían integrarse misiones de asistencia técnica, instrumentos y actividades de capacitación, con el fin de abordar cuestiones jurisdiccionales, de procedimiento y de cooperación internacional comunes a la lucha contra el terrorismo, al tráfico de drogas, a la delincuencia transnacional organizada, al blanqueo de dinero, a la corrupción y a otros tipos de delitos graves. Dicho enfoque integrado, en particular si se coordina estrechamente con la asistencia bilateral y con otros esfuerzos de organizaciones internacionales, regionales y subregionales bajo la dirección del CCT, constituiría la mejor posibilidad de lograr el aumento de las sinergias previsto por la Asamblea General en su resolución 58/136.

Actividades conjuntas

La ejecución del Programa mundial contra el terrorismo ha hecho que la Subdivisión de Prevención del Terrorismo sea un asociado esencial del CCT para la prestación de asistencia técnica. La relación entre la Subdivisión y el Comité es complementaria y sinérgica. Mientras que el Comité analiza los informes recibidos de los Estados Miembros y facilita la prestación de asistencia técnica a los Estados que la solicitan, la Subdivisión, con sus profundos conocimientos periciales, es la encargada de prestar esa asistencia. Se mantienen contactos periódicos de trabajo con el Comité, en particular mediante los informes que se envían a su Equipo de asistencia técnica y la labor conjunta para identificar países que tienen una necesidad prioritaria de asistencia jurídica. En ese contexto, el Comité remite a la ONUDD las solicitudes de asistencia que recibe de los distintos países. Se han establecido vínculos de asociación y de colaboración, no solo con el CCT, sino también con la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de las Naciones Unidas y con organizaciones regionales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Como seguimiento de la reunión organizada por el CCT el 6 de marzo de

2003, la OSCE y la Oficina prepararon una reunión de organizaciones internacionales, regionales y subregionales, que tuvo lugar en Viena en marzo de 2004. El tema general de la reunión, a la que asistieron el Presidente del Comité y algunos de sus miembros, fue el fortalecimiento de la cooperación práctica entre organizaciones regionales e internacionales. La reunión dio como resultado la Declaración de Viena (S/2004/276, anexo), en la que las 40 organizaciones participantes se comprometieron a emprender actividades conjuntas para fortalecer la cooperación. Los procedimientos de la reunión se harán públicos en una publicación conjunta de la OSCE y la ONUDD.

Con respecto a las asociaciones con ministerios nacionales, ya se ha sentado un precedente con los acuerdos cooperativos concertados por la Oficina con la Office of Prosecutorial Development, Assistance and Training, del Departamento de Justicia de los Estados Unidos y con el Programa Internacional de Asistencia para la Formación en Investigaciones Criminales, con el fin de mejorar la asistencia transnacional judicial, especialmente la redacción de leyes, el desarrollo de conocimientos especializados y la creación de instituciones. También se están llevando a cabo otras actividades de asistencia conjunta para determinadas regiones con la Organización de los Estados Americanos, para países de América Central y América del Sur; con la OSCE, para Estados de Asia central; con el Consejo de Europa, para países de Europa oriental; y con la Unión Africana, para países miembros de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo. Representantes del Fondo Monetario Internacional han colaborado con la Subdivisión de Prevención del Terrorismo en misiones encaminadas a proporcionar servicios de asesoría jurídica relacionados con la financiación del terrorismo.

El camino que conviene seguir

Tomando como base la labor piloto realizada en 2003 y los ensayos de los nuevos instrumentos de asistencia técnica creados ese mismo año, las actividades futuras seguirán centrándose en proporcionar asistencia, a los Estados que la soliciten, sobre la ratificación y aplicación de los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo, contribuyendo así a la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. La ONUDD seguirá facilitando asistencia técnica de alta calidad para la lucha contra el terrorismo, en lo que respecta a los servicios de asesoría jurídica, insistiendo especialmente en actividades prácticas y operacionales en una esfera prioritaria: la ratificación y aplicación de los convenios y convenciones internacionales contra el terrorismo.

La capacidad de la Oficina para prestar asistencia técnica se ha visto fortalecida en la esfera operacional con su presencia a nivel nacional y subregional, al situar expertos sobre el terreno. Esto también se ha reforzado mediante la conversión de las oficinas del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, en oficinas sobre el terreno de la ONUDD, así como con la creación de nuevas asociaciones. Se harán esfuerzos adicionales para aprovechar plenamente la capacidad de esas asociaciones.

La Asamblea General, en su resolución 58/136, expresó a los países donantes su reconocimiento por las contribuciones voluntarias que habían apoyado el lanzamiento del Programa Mundial contra el Terrorismo, e invitó a todos los Estados a que hicieran aportaciones voluntarias al Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal. El incremento de las actividades operacionales, del número de solicitudes de asistencia y del apoyo continuado que se está prestando para la ratificación y la aplicación de los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo, han agotado prácticamente los limitados recursos disponibles. Por tanto, es esencial que se hagan contribuciones voluntarias adicionales y se concierten acuerdos de compartición de gastos con los países a los que se presta asistencia. El objetivo de la Oficina en 2003 fue ampliar su lista de donantes y alentar a los donantes actuales a que incrementaran sus contribuciones voluntarias. En el futuro, al mismo tiempo que se intenta ampliar la lista de donantes, la estrategia estará también orientada a incrementar el volumen de contribuciones al Programa como tal, en lugar de que dichas contribuciones se destinen a proyectos concretos de asistencia técnica. Eso es especialmente importante para que la Oficina pueda cumplir plenamente todos sus mandatos.

Las principales prioridades de las actividades de asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal son fomentar la cooperación internacional y fortalecer la capacidad nacional, entre otras cosas, para promover políticas y medidas de lucha contra el terrorismo. En consecuencia, los elementos principales del futuro programa de trabajo serán facilitar asistencia encaminada a la creación de capacidades para fortalecer la cooperación internacional, y prestar ayuda para la aplicación de los instrumentos jurídicos universales.

Entre las futuras actividades previstas se incluye el apoyo para crear autoridades centrales que se ocupen de las solicitudes de cooperación internacional, y dependencias especiales que se encarguen de la aplicación de los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo, en particular el fortalecimiento de los acuerdos internacionales de cooperación.

La cooperación judicial internacional es de gran importancia en la lucha contra el terrorismo, y la comunidad internacional ya ha desarrollado los instrumentos jurídicos necesarios para dicha cooperación. La ONUDD debe responder al desafío, ampliando la asistencia prestada a fiscales, jueces y otros profesionales que se ocupan de hacer cumplir la ley, para que puedan hacer buen uso de esos instrumentos. El reto consiste en establecer en todo el mundo un sistema jurídico de justicia penal que sea efectivo y justo, a fin de incrementar la seguridad humana. La Oficina está bien situada para ampliar sus actividades a la asistencia para la aplicación, haciendo especial hincapié en la cooperación internacional.

EL COMITÉ CONTRA EL TERRORISMO Y LA RESOLUCIÓN 1373 (2001) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

por Walter Gehr*

Resumen

Tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó, el 28 de septiembre del 2001, la resolución 1373 (2001) por la que se establecía el Comité contra el Terrorismo (CCT), cuyo mandato consistía en verificar la aplicación de dicha resolución. El presente artículo examina las diversas cuestiones jurídicas de las que se ocupa el Comité, cuya labor sin precedentes ha sido calificada como ejemplar por el Secretario General de las Naciones Unidas. El Comité recomienda a los países que precisan asistencia legislativa, que recurran a la ONUDD para que les ayude a elaborar una legislación apropiada de lucha contra el terrorismo que tenga debidamente en cuenta las obligaciones contenidas en la resolución 1373 (2001) y en los 12 convenios, convenciones y protocolos internacionales conexos para la prevención y represión del terrorismo. La resolución 1535 (2004) del Consejo de Seguridad, de 26 de marzo de 2004, menciona explícitamente a la Oficina en ese contexto.

El marco institucional

El 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, adoptó la resolución 1373 (2001). De ahí que las decisiones contenidas en dicha resolución sean jurídicamente vinculantes para los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Esta resolución, junto con los 12 convenios, convenciones y protocolos internacionales de lucha contra el terrorismo, se ha

*Walter Gehr se incorporó al Ministerio de Asuntos Exteriores de Austria en 1989 y fue director adjunto del Departamento de Derecho Internacional General. El Sr. Gehr entró a formar parte del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en calidad de experto y pasó a ser portavoz del equipo de expertos del Comité. También es coordinador del proyecto sobre fortalecimiento del régimen jurídico contra el terrorismo, que se ejecuta en el marco de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en Viena. En esa calidad ha llevado a cabo misiones de asistencia técnica al Afganistán, a la República Democrática del Congo, a Jordania, Perú y Sudán.

convertido en uno de los pilares del marco jurídico mundial para la prevención y la represión del terrorismo*.

En el párrafo 6 de la resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad decidió establecer el Comité contra el Terrorismo (CCT), cuyo mandato consistía en verificar la aplicación de la citada resolución sobre la base de los informes enviados por los Estados al Comité**, y con la asistencia de expertos***. El Comité está formado por los 15 Estados Miembros del Consejo de Seguridad.

En diciembre de 2004, el presidente del Comité era el embajador Andrey I. Denisov (Federación de Rusia)****, y sus vicepresidentes eran el embajador Abdallah Baali (Argelia), el embajador Ismael Abraão Gaspar Martins (Angola) y el embajador Ronaldo Mota Sardenberg (Brasil).

*Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves (1963); Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970); Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971); Convenio sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973); Convenio Internacional contra la Toma de Rehenes (1979); Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (1980); Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1988); Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988); Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (1988); Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (1991); Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas (1997); y Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999).

**Con fecha 4 de diciembre de 2003, el CCT había recibido 440 informes de Estados Miembros y otros Estados, que incluían 191 informes iniciales de Estados Miembros y 5 de otros Estados; 100 segundos informes de Estados Miembros y 2 de otros Estados; y 71 terceros informes de Estados Miembros. Para esa fecha, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas habían presentado sus informes iniciales. Sin embargo, a 30 de septiembre de 2003, aproximadamente 45 Estados Miembros se habían retrasado en la presentación de sus informes.

***En el período de enero a octubre de 2002, los expertos eran nacionales de Australia, Austria, las Bahamas, España, Francia, India, Jamaica, los Países Bajos, el Perú y Túnez. A 17 de noviembre de 2003, eran de las Bahamas, el Brasil, el Canadá, Chile, Egipto, la Federación de Rusia, Francia, Jamaica y Sudáfrica.

****El embajador A.I. Denisov es el cuarto presidente del CCT; los anteriores fueron: el embajador J. Greenstock (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte); el embajador I.F. Arias (España) y el embajador A.V. Konuzin (Federación de Rusia).

El Comité no se ocupa de la evolución cotidiana de la política* No está concebido como foro para resolver problemas cuya responsabilidad incumbe a la Asamblea General, como en particular definir el terrorismo, ni para resolver algunas de las cuestiones políticas delicadas que están directa o indirectamente asociadas con la lucha contra el terrorismo.

El Comité no es un tribunal y por tanto no juzga a los Estados, pero sí espera que cada uno de ellos cumpla con diligencia las obligaciones de gran importancia enunciadas en la resolución 1373 (2001) del Consejo**. Su misión consiste en facilitar asistencia a los Estados para que mejoren sus capacidades; para que denieguen espacio, dinero, apoyo y refugio seguro a los terroristas; y para que establezcan una red de intercambio de información y de medidas ejecutivas de cooperación, especialmente con instituciones internacionales como la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), con el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales***, y con la Organización de Aviación Civil Internacional. Algunos han calificado la resolución 1373 (2001) de resolución única sin igual en la historia de la labor del Consejo de Seguridad.

Con el fin de asegurar la transparencia de su labor, el Comité mantiene una página web (www.un.org/sc/ctc) que proporciona acceso a documentos, incluido el texto de la resolución 1373 (2001) del Consejo, a informes de los Estados Miembros, a una guía de asistencia, a un discurso

*No obstante, el Consejo de Seguridad ha condenado determinados ataques terroristas, como por ejemplo los ataques con bombas en Madrid el 11 de marzo de 2004 (resolución 1530 (2004) de 11 de marzo de 2004); los perpetrados en Estambul (Turquía) el 15 y 20 de noviembre de 2003 (resolución 1516 (2003) de 20 de noviembre de 2003); el ataque con bombas en Bogotá el 7 de febrero de 2003 (resolución 1465 (2003) de 13 de febrero de 2003); el ataque con bombas y misiles en Kenia el 28 de noviembre de 2002 (resolución 1450 (2002), de 13 de diciembre de 2002) y la toma de rehenes del 23 de octubre de 2002 en la Federación de Rusia (resolución 1440 (2002), de 24 de octubre de 2002).

**Palabras pronunciadas ante el Consejo de Seguridad, el 4 de octubre de 2000, por el entonces presidente del CCT, Sir Jeremy Greenstock (véanse los *Registros Oficiales del Consejo de Seguridad, quincuagésimo séptimo período de sesiones*, reunión 4618).

***La dirección de la página web del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales es: www.fatf-gafi.org.

pronunciado en el Comité por el fallecido Sergio Vieira de Mello*, que entonces ocupaba el cargo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como a un inventario de las mejores prácticas del Grupo de los Ocho en materia de lucha contra el terrorismo y delincuencia transnacional.

El Comité ha estado evaluando los informes presentados por Estados Miembros a lo largo de un período de tres años. La idea de que ese análisis debe ir aparejado a una mejora de la aplicación de las recomendaciones del Comité impulsó al Consejo de Seguridad a adoptar la resolución 1535 (2004), de 26 de marzo de 2004, con el fin de otorgar al Comité un carácter más institucionalizado, mediante la creación de una Dirección Ejecutiva del CCT. De conformidad con la resolución 1535 (2004), el Comité hará también visitas a los Estados, con el consentimiento del Estado de que se trate, con el fin de realizar un examen detallado para supervisar la aplicación de la resolución 1373 (2001). Cuando proceda, dichas visitas se llevarán a cabo en cooperación con la Subdivisión de Prevención del Terrorismo, de la ONUDD, o con otros órganos intergubernamentales pertinentes. El 18 de mayo de 2004, el Secretario General nombró director ejecutivo de la Dirección Ejecutiva del CCT al embajador Javier Rupérez (España).

Disposiciones sustantivas de la resolución 1373 (2001)

Los párrafos 1, 2 y 3 de la parte dispositiva de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad contienen las disposiciones sustantivas de la resolución y, en particular, las obligaciones jurídicas que han de cumplir los Estados, obligaciones que están relacionadas principalmente con las siguientes cuestiones:

*Sergio Vieira de Mello fue asesinado junto con otros 27 colegas en el ataque perpetrado contra la sede de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq, en Bagdad, el 19 de agosto de 2003. Ese suceso condujo a la adopción de la resolución 1502 (2003) de 26 de agosto de 2003, en la que el Consejo de Seguridad expresó su determinación de adoptar medidas apropiadas para garantizar la seguridad y protección del personal de asistencia humanitaria y el de las Naciones Unidas y su personal asociado, inclusive, entre otras, pedir al Secretario General que velara por que se incluyeran, y a los países anfitriones que incluyeran, disposiciones fundamentales de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, en los acuerdos futuros y, si es necesario, en los vigentes sobre el estatuto de las fuerzas o el estatuto de las misiones, así como en los acuerdos que concierten las Naciones Unidas con los países anfitriones.

- a) Prevención y represión de la financiación de los actos de terrorismo (párr. 1 de la parte dispositiva);
- b) Prevención y tipificación como delito de los actos de terrorismo (párr. 2 de la parte dispositiva);
- c) Cooperación internacional, así como ratificación y aplicación de los 12 convenios y protocolos internacionales relacionados con el terrorismo (párr. 3 de la parte dispositiva).

En opinión del equipo de expertos del CCT, los subpárrafos 2 *d*) y 2 *e*) son las disposiciones clave de la resolución. Por tanto, la aplicación efectiva de dicha resolución exige que cada uno de los Estados tipifique como delito el empleo de su territorio con el propósito de financiar, planificar, cometer actos de terrorismo o facilitar su comisión en contra de otros Estados o de sus nacionales.

Por tanto, la aplicación efectiva de la resolución 1373 (2001) requiere que se adopten medidas, como por ejemplo:

- a) La tipificación de la financiación del terrorismo como delito, de conformidad con los artículos 2 y 4 del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (resolución 54/109 de la Asamblea General, anexo);
- b) Velar por que las reivindicaciones de motivación política no sean reconocidas como razones para denegar las solicitudes de extradición de presuntos terroristas.

La resolución 1373 (2001) no contiene una definición del término “terrorismo”; sin embargo, el párrafo 3 de la parte dispositiva de la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad contiene lo que algunos consideran como descripción de actos de terrorismo.

Relación con Al-Qaida y los talibanes. Comité del Consejo de Seguridad

El Comité establecido por el Consejo de Seguridad en virtud del párrafo 6 de la resolución 1267 (1999), de 15 de octubre de 1999, (denominado en adelante Comité 1267 en el presente documento) verifica la aplicación por los Estados de las sanciones impuestas por el Consejo a personas y entidades que pertenecen o están relacionadas con los talibanes, con Osama bin Laden y con la organización Al-Qaida, y para ello mantiene una lista de dichas personas y entidades. En las resoluciones 1267 (1999);

1333 (2000) de 19 de diciembre de 2000; 1390 (2002) de 16 de enero de 2002; 1455 (2003) de 17 de enero de 2003; y 1526 (2004) de 30 de enero de 2004, el Consejo obligaba a todos los Estados a congelar los activos de las personas o entidades incluidas en la lista, a impedir la entrada en sus territorios o el tránsito por ellos de esas personas o entidades y a impedir también el suministro, la venta y la transferencia, directos e indirectos, de armas y equipo militar a esas personas o entidades.

Puesto que la resolución 1390 (2002), en el párrafo 4 de la parte dispositiva confirma que la resolución 1373 (2001) es totalmente aplicable a los talibanes y a los integrantes de la organización Al-Qaida, la duplicación entre el Comité 1267 y el CCT es inevitable. Por tanto, lo lógico sería que ambos comités se fusionaran en un solo órgano*.

Asistencia

La resolución 1377 (2001) del Consejo de Seguridad, de 12 de noviembre de 2001, invitaba al Comité contra el Terrorismo a estudiar las formas en que pueda prestarse asistencia a esos Estados, así como la disponibilidad de programas técnicos, financieros, legislativos u otros programas de asistencia existentes que puedan facilitar la aplicación de la resolución 1373 (2001). La Guía de información sobre la lucha contra el terrorismo y fuentes de asistencia, del Comité contra el Terrorismo se puede consultar en la dirección www.un.org/Docs/sc/committees/1373/ctc_da/index.html. Diversos Estados y organizaciones internacionales se han brindado a facilitar asistencia.

La ONUDD ha iniciado un programa de asistencia jurídica para la aplicación de los 12 convenios, convenciones y protocolos de las Naciones Unidas, así como de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. El CCT recomienda a los Estados que necesiten servicios de asesoría jurídica en la esfera de la lucha contra el terrorismo, que soliciten la asistencia de la ONUDD. Una *Guía legislativa de convenciones, convenios y protocolos universales antiterroristas*** está disponible en las páginas Web, tanto del CCT como de la ONUDD (www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/explanatory_english2.pdf). Un proyecto de Ley modelo de la ONUDD sobre blanqueo de dinero, ingresos del delito y financiación del terrorismo, 2003, está también disponible en www.imolin.org/imolin/poctf03.html.

*Véase Eric Rosand "The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions", *American Journal of International Law*, vol. 98, No.4 (2004), págs. 745 a 762.

**Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.04.V.7.

Derechos humanos

El mandato del CCT consiste en verificar la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad; sin embargo, supervisar la actuación con respecto a otros convenios y convenciones internacionales, incluidas las leyes de derechos humanos, excede del ámbito de dicho mandato*. No obstante, el Comité conoce la interacción que hay entre su labor y los problemas relacionados con los derechos humanos, no solamente por los contactos que ha desarrollado con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**. El Comité acoge con satisfacción la labor de vigilancia paralela del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos, y funciona también de forma transparente para que las organizaciones no gubernamentales interesadas puedan exponerle las cuestiones pertinentes o llevar a cabo una labor de seguimiento en el marco de los instrumentos establecidos en la esfera de los derechos humanos***.

Una declaración ministerial adoptada por el Consejo de Seguridad en virtud de su resolución 1456 (2003) de 20 de enero de 2003 exige específicamente a los Estados:

“... cerciorarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo cumplan todas las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional y adoptar esas medidas de conformidad con el derecho internacional, en particular las normas relativas a los derechos humanos y a los refugiados y el derecho humanitario.”

En su declaración ante el Consejo de Seguridad el 4 de octubre de 2002, con ocasión del primer aniversario del establecimiento del CCT, el Secretario General de las Naciones Unidas dijo: *“Por su naturaleza, los actos de terrorismo son violaciones graves de los derechos humanos. Por tanto, tratar*

*La expresión “normas internacionales en materia de derechos humanos” aparece en el subpárrafo 3 f) de la resolución 1373 (2001), del Consejo de Seguridad.

**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Digest of Jurisprudence of the UN and Regional Organizations on the Protection of Human Rights while Countering Terrorism*, disponible en la página Web del CCT y en <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/digest.doc>.

***El párrafo anterior sigue esencialmente la parte pertinente de lo que dijo Jeremy Greenstock en Viena en junio de 2002; véase Sir Jeremy Greenstock, “Work of the Counter-Terrorism Committee of the Security Council”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Lucha contra el terrorismo internacional: contribución de las Naciones Unidas: actas de un simposio celebrado en el Centro Internacional de Viena (Austria) los días 3 y 4 de junio de 2002* (Nueva York, Naciones Unidas, 2003).

*de lograr la seguridad a expensas de los derechos humanos es un enfoque miope que se contradice a sí mismo y que, a la larga, está condenado al fracaso”**.

Referencias

Jeremy Greenstock “Work of the Counter-Terrorism Comité of the Security Council”, *Combating International Terrorism: the Contribution of the United Nations*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Nueva York, 2003).

*Véase también el párrafo 15 del preámbulo de la resolución 56/16 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 2001, titulada “Derechos humanos y terrorismo”.

HACIENDO FRENTE A LAS AMENAZAS TERRORISTAS CONTRA ACONTECIMIENTOS IMPORTANTES: RESULTADO DE LOS CURSOS PRÁCTICOS ORGANIZADOS POR EL INSTITUTO INTERREGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA INVESTIGACIONES SOBRE LA DELINCUENCIA Y LA JUSTICIA

por Francesco Cappé* y Stefano Betti**

Resumen

El intercambio de mejores prácticas, informaciones y conocimientos periciales a nivel internacional es la finalidad de las reuniones periódicas a puerta cerrada organizadas por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y por la Oficina Europea de Policía (Europol), en el marco del recientemente establecido Observatorio Permanente Internacional de Medidas de Seguridad durante Acontecimientos Importantes. Cada una de las reuniones ha centrado su interés en temas concretos, como la acreditación, los sistemas de transporte y la amenaza que suponen las armas de destrucción masiva. Se espera de que el Observatorio se convierta en un instrumento permanente a disposición de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de otras entidades que se ocupan de la gestión de la seguridad.

Establecimiento de un “Observatorio Permanente Internacional de Medidas de Seguridad durante Acontecimientos Importantes”

En el marco de su Programa Internacional de Prevención del Terrorismo y en colaboración con la Oficina Europea de Policía (Europol), el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia ha establecido un “Observatorio Permanente

*Francesco Cappé es licenciado en derecho por la Universidad de Pisa y tiene también un título de posgrado en relaciones internacionales por la Universidad de Deusto (España). En 2001 se incorporó al Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia. Desde abril de 2001 es también director adjunto del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Pisa.

**Stefano Betti es licenciado en derecho por la Universidad de Milán y tiene también un título de posgrado en la Escuela de Económicas de Londres. Ha trabajado como consultor para el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia. Desde octubre de 2002 trabaja como experto asociado en la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la ONUDD en Viena.

Internacional de Medidas de Seguridad durante Acontecimientos Importantes”, una de cuyas principales actividades consiste en organizar una serie de reuniones a puerta cerrada en las que participan representantes de los organismos nacionales e internacionales encargados de hacer cumplir la ley, para intercambiar información, mejores prácticas y conocimientos periciales, con el fin de fortalecer la planificación y la gestión de la seguridad durante acontecimientos importantes.

La expresión “acontecimientos importantes” incluye diversos tipos de acontecimientos que van desde los deportivos, como, por ejemplo, la Copa de Europa de Fútbol y los Juegos Olímpicos, hasta las grandes reuniones políticas y otros sucesos destacados*.

En ese contexto, la prevención del terrorismo ocupa un lugar destacado en el programa de las reuniones. Una parte importante de los debates mantenidos por los expertos que asisten a ellas está relacionada con ese problema específico, basándose en el entendimiento de que esos acontecimientos representan el escenario ideal para los terroristas, debido a su gran visibilidad y a su vulnerabilidad ante ataques en gran escala, que podrían aterrorizar y desmoralizar al público, hacer propaganda de las causas que defienden los grupos terroristas e impresionar a los partidarios de esos grupos.

Reunión preliminar

La reunión preliminar, celebrada el 17 de junio de 2002, centró su atención en las cuestiones de seguridad que normalmente se plantean durante la organización de los Juegos Olímpicos. Se hizo especial hincapié en los próximos Juegos Olímpicos de Invierno, que se celebrarán en Turín (Italia) en 2006. Algunos participantes subrayaron la necesidad de tener en cuenta las características específicas del territorio circundante, que contribuyen a que una sede olímpica sea más o menos vulnerable.

A la reunión asistieron expertos que habían participado directamente en actividades de capacitación y de gestión de la seguridad de los Juegos Olímpicos de Invierno, celebrados en Salt Lake City (Estados Unidos) en 2002. Su participación aportó conocimientos periciales recientes, y estimuló una parte importante del debate acerca de hasta qué punto las estrategias

*El Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, y la Europol están trabajando actualmente para definir la expresión “acontecimientos importantes”.

y los programas empleados en Salt Lake City podrían también aplicarse con éxito en el contexto de Turín. Se llegó a la conclusión de que la zona italiana del Piamonte presentaba algunos problemas que contribuían a hacerla más vulnerable que Salt Lake City desde el punto de vista de la planificación de la seguridad.

Otra cuestión que se planteó fue la necesidad de diseñar un amplio programa de capacitación para los miembros de las fuerzas de seguridad, que debería estar adecuadamente integrado en la fase de planificación, y que debería ir seguido de ejercicios de simulación en oficina y sobre el terreno, basados en escenarios que previeran una serie de contingencias relacionadas con el terrorismo.

Primera reunión: inauguración oficial del Observatorio

La primera reunión a puerta cerrada*, celebrada el 8 de febrero de 2003, analizó más a fondo las cuestiones debatidas durante la reunión preliminar, y en ella se hizo una breve referencia a la amenaza que suponen las armas químicas y biológicas.

“La seguridad olímpica es una ciencia acumulativa; la organización de cada uno de esos acontecimientos se basa en la experiencia de los anteriores”. Estas palabras pronunciadas por uno de los participantes resumen muy bien el aspecto de las “lecciones aprendidas”. Una de las ventajas de basarse en pasadas experiencias es que un enfoque de ese tipo permite que los encargados de planificar la seguridad adoptar estrategias de prevención que ya han sido empleadas con éxito en otros países que tienen estructuras similares de aplicación de la ley. El análisis de las mejores prácticas previas era importante para abordar el tema de la relación de trabajo, a menudo delicada, que hay entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los comités organizadores de los acontecimientos**.

Algunos participantes subrayaron la importancia de velar por que el componente de seguridad de los Juegos se gestionara “con mucho tacto”, es

*Entre los participantes figuraban miembros de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la ONUDD y de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría. También asistieron, entre otros, representantes del Comité Olímpico Internacional, así como de los servicios de seguridad y de aplicación de la ley de Grecia, Italia y los Estados Unidos.

**Por ejemplo, el acuerdo sobre seguridad alcanzado en Lillehammer (Noruega), firmado por el Comité Organizador, la policía noruega y otros organismos encargados de la seguridad, se basaba en el acuerdo firmado para los Juegos Olímpicos de Invierno celebrados en Calgary (Canadá) en 1988.

decir, que no afectara en modo alguno al disfrute de los espectadores. Por ejemplo, la policía noruega escogió el eslogan “Seguridad con una sonrisa” como ejemplo de la necesidad de llegar a un equilibrio entre el logro de un alto nivel de seguridad y la preservación del carácter placentero del acontecimiento. Otros participantes pusieron en duda la posibilidad e incluso la conveniencia de seguir esa pauta en todos los casos. Por ejemplo, los Juegos Olímpicos de Invierno de Salt Lake City habían tenido lugar poco después de los ataques terroristas perpetrados en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, y el público acogió con agrado la firme y tranquilizadora presencia de las fuerzas de seguridad.

Segunda reunión: seguridad en materia de acreditación y transporte

En la segunda reunión a puerta cerrada, celebrada los días 30 y 31 de mayo de 2003, participaron representantes de la policía de Copenhague, de la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección, y de la Asociación Europea de Fútbol. En la reunión se trató el tema de la seguridad en materia de acreditación y transporte*.

Se insistió mucho en la importancia de escoger cuidadosamente el sistema de acreditación: es esencial comprobar con sumo cuidado las credenciales de las personas que acceden a los recintos olímpicos. Un experto sugirió que el empleo de sistemas biométricos garantizaría la seguridad del sistema de acreditación. En Salt Lake City se habían utilizado escáneres biométricos para identificar a los atletas y a los funcionarios que acudían a zonas restringidas y se habían instalado casi 1.000 detectores para controlar a los visitantes. Se recordó que los terroristas que habían interrumpido los Juegos Olímpicos de Munich en 1972 sabían exactamente dónde estaban los atletas israelíes y cómo llegar a ese lugar, gracias a la información facilitada por el arquitecto que había construido la villa olímpica.

Un análisis de las medidas aplicadas por Portugal para la preparación de la Copa de Europa de Fútbol dio lugar también a otras sugerencias interesantes. Dichas medidas formaban parte de un modelo innovador de gestión de la seguridad basado en una compartición de responsabilidades

*El debate se centró principalmente en los sistemas de acreditación. En opinión de los participantes, muchos países estimaban que dichos sistemas eran esenciales, en vista de los numerosos acontecimientos previstos, entre los que podían citarse la Copa Europea de Fútbol de Portugal (2004), los Juegos Olímpicos (de Verano) de Atenas (2004), el Campeonato del Mundo de Esquí Alpino de Bormio (2005), los Juegos Olímpicos de Invierno de Turín (2006), la Copa del Mundo de Fútbol de Alemania (2006) y los Juegos Olímpicos (de Verano) de Beijing (2008).

entre el Gobierno, los organizadores del acontecimiento y el dueño del estadio. Entre ellas se puede citar el establecimiento de una dependencia de coordinación nacional para la recopilación, el análisis y la transmisión de toda la información policial relativa a hinchas violentos y a la violencia en el deporte, así como un sistema de entradas basado en la venta de un número limitado de ellas por partido, con un control estricto de la identidad de cada uno de los compradores.

Tercera reunión: la amenaza que representan las armas de destrucción masiva

La tercera reunión a puerta cerrada, celebrada en Lisboa en octubre de 2003, centró su atención en reconsiderar la planificación de la seguridad para acontecimientos importantes a la luz de los nuevos riesgos que plantean las armas de destrucción masiva y los ataques suicidas. Por primera vez, el Observatorio fue patrocinado por un Gobierno (el de Portugal) con miras a la organización de la próxima Copa Europea de Fútbol, que tuvo lugar en Portugal en 2004.

En la reunión participaron, una vez más, expertos internacionales, incluidos un representante del Ministerio del Interior de la Federación de Rusia, un oficial del Servicio Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear de la policía británica (CBRN), y un experto del Sistema de Alerta Rápida para la Notificación de Ataques y Amenazas con agentes químicos y biológicos (BICHAT). El Sistema BICHAT es uno de los nuevos instrumentos con que cuenta la Dependencia de Amenazas para la Salud de la Comisión Europea; se creó con el fin de mejorar la cooperación entre los países de la Unión Europea en los métodos de preparación y respuesta a ataques perpetrados con agentes químicos y biológicos.

Conclusión

El Observatorio ha recibido excelente información de entidades nacionales e internacionales. Las tres reuniones a puerta cerrada organizadas hasta la fecha han abordado con éxito los aspectos tanto técnicos como no técnicos de la seguridad durante acontecimientos importantes, demostrando así su utilidad para los asesores y planificadores de la seguridad.

A través del Observatorio, del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y de Europol, se está tratando de divulgar conocimientos especializados y de

promover el intercambio de prácticas óptimas. Se espera que el Observatorio pueda complementar la labor de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de otras entidades que se ocupan de la gestión de la seguridad, y que se convierta en un instrumento permanente a disposición de dichos organismos y entidades, atrayendo así la participación periódica de todas las instituciones que se ocupan de diversos aspectos de la prevención del terrorismo.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经营处均有发售。 请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издавания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.



Printed in Austria
V.05-81062—January 2006—640
United Nations publication
Sales No. S.05.IV.8
ISBN 92-1-330194-4
ISSN 1020-9263



9 789213 301944



NACIONES UNIDAS
Oficina contra la Droga y el Delito

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org