

Memorando de Argel sobre Buenas Prácticas para Prevenir y Negar Beneficios del Secuestro Extorsivo por Parte de Terroristas

Introducción

El uso del secuestro extorsivo (SE) por parte de terroristas en algunas partes del mundo para financiar sus actividades, es de gran preocupación para la comunidad internacional y constituye una amenaza contra la paz, seguridad y desarrollo en estas regiones y el derecho a la vida, libertad y seguridad de las personas. En los últimos 10 años, los miembros del Foro Global Contra el Terrorismo (GCTF), así como otros países y organizaciones internacionales, regionales y subregionales, a través de asociaciones bilaterales y multilaterales y enfoques innovadores, han hecho un progreso considerable para combatir el flujo de recursos para organizaciones terroristas. Sin embargo, las medidas efectivas y eficaces tomadas hasta ahora para contrarrestar la financiación del terrorismo han forzado a grupos terroristas, especialmente aquellos afiliados con al-Qaida, a adaptarse, por ejemplo, para desarrollar y depender de "nuevos" medios para financiar sus actividades. Estos medios alternativos incluyen contrabando, narcotráfico, tráfico de armas, y secuestro extorsivo con el propósito de asegurar el pago del rescate para la liberación de los secuestrados. Esta última actividad es especialmente prevalente en el Sahel, donde la práctica de secuestro extorsivo se ha convertido en un método lucrativo para financiar las actividades criminales de grupos terroristas y ha tenido un grave impacto en la estabilidad y seguridad en la región. Sin embargo, este tipo de actividad no se ha limitado a esta región, ya que se ha presentado un incremento en SE por parte de grupos terroristas en todo el mundo.

Según un reciente informe de la Fuerza de Tarea de Acción Financiera, "el SE, como medio de financiación del terrorismo, ha sido identificado por las agencias de aplicación de la ley a nivel mundial como una fuente significativa de ingresos para los grupos terroristas que frecuentemente operan en países políticamente inestables donde la autoridad central es a veces débil, la corrupción pública y privada es endémica, y el tejido social de esas naciones se ha desintegrado en un nivel considerable. Las organizaciones terroristas han recogido millones de dólares en pagos extorsivos donde utilizan redes de facilitadores para mover el producto del SE a través de sistemas alternativos de remesas, pero también, de modo más inquietante, a través de instituciones financieras legítimas como bancos y casas de cambio"¹.

Es importante reconocer que el SE no es solo un delito determinante de los delitos de terrorismo, sino que en sí es un tipo de terrorismo. La Convención internacional Contra la Toma de Rehenes (1979), la cual forma parte del marco jurídico internacional para luchar contra el terrorismo, obliga a los estados parte para que, entre otras cosas, establezcan la toma de rehenes como un delito según su legislación interna y cooperen en la prevención de la toma de rehenes.

¹ Informe de la Fuerza de Tarea de Acción Financiera, Piratería Marítima Organizada y Secuestro Extorsivo asociado, para.49 (julio de 2011), disponible en <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/40/13/48426561.pdf>

Considerando la escala del problema, el GCTF debe promover más esfuerzos de la comunidad internacional para contrarrestar este y otros métodos de financiación del terrorismo. Los miembros del GCTF condenan el recrudecimiento de la toma de rehenes perpetrada por terroristas y otros elementos criminales que trabajan con los terroristas. Nuestro compromiso es trabajar juntos y con otros socios para prevenir una mayor proliferación de SE, negarles a los terroristas los beneficios de este delito, y llevar a la justicia a los responsables, de conformidad con el derecho internacional aplicable, incluidos los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Los miembros del GCTF acogen los continuos esfuerzos por parte de organizaciones internacionales, regionales y subregionales para combatir el uso de SE por terroristas y grupos terroristas y negarles los beneficios de toma de rehenes. Los miembros del GCTF están comprometidos en fortalecer estos esfuerzos. Con este objetivo, Argelia, en cooperación con Estados Unidos, realizó una conferencia de GCTF a nivel de expertos, el 18-19 de abril de 2012 en Alger para: (a) elaborar un conjunto de buenas prácticas no vinculantes recomendadas, para que todos los estados consideren su implementación para prevenir la toma de rehenes, mantener a los rehenes seguros y nieguen a los terroristas los beneficios financieros producto de dichas acciones, y (b) desarrollar iniciativas de creación de capacidades que apoyen la implementación de estas prácticas en los estados interesados. Se alienta a los Estados a que consideren utilizar estas buenas practicas no vinculantes, al tiempo que reconozcan que la implementación de las mismas debe estar acorde con el derecho internacional, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como con la legislación interna, reafirmando que garantizar la seguridad del rehén debe ser la primera prioridad de cualquier operación de rescate, y que el Estado donde el rehén sea mantenido, debe tomar las medidas apropiadas, en estrecha cooperación con el Estado de nacionalidad del rehén cuando seda conveniente, a fin de garantizar la segura liberación del rehén y tenido en cuenta los contextos únicos alrededor de cada incidente SE, así como las variadas historias, culturas y sistemas jurídicos entre los Estados. Los Estados también deben compartir buenas prácticas para desarrollar estrategias integrales que permitan negar a los terroristas los recursos provenientes del secuestro extorsivo.

La siguiente lista no es exhaustiva. El GCTF puede decidir ampliarla o modificarla para incluir las experiencias de cada Estado en la materia.

Buenas Practicas Recomendadas:

Los Estados deben buscar:

1. Brindar a sus ciudadanos acceso a asesorías de viaje actualizadas y otra información que identifique áreas específicas de alto riesgo (en su país y en el exterior), así como medidas recomendadas que garanticen la seguridad personal.
2. Mejorar, si fuere necesario, la efectividad de la cooperación entre: (i) autoridades de aplicación de la ley nacionales e internacionales, así como agencias internacionales como INTERPOL (por ejemplo, mediante la obtención de

fuentes de información, recopilación e intercambio de inteligencia, realización de operaciones encubiertas, órdenes de allanamiento o entrevistas a testigos); y (ii) unidades de inteligencia financiera (UIF).

3. Interrumpir secuestros y garantizar la segura liberación de los rehenes mediante el ofrecimiento de programas de recompensas, líneas seguras u otros canales de comunicación para individuos en áreas de alto riesgo para que hagan informes confidenciales de secuestros a las autoridades competentes, o por cualquier otro medio apropiado, en estrecha cooperación con los Estados de la nacionalidad de los rehenes, y en conformidad con el derecho internacional aplicable, incluidos los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
4. Negar a los terroristas y a las organizaciones terroristas y a sus beneficiarios finales el producto de la extorsión, buscando al mismo tiempo garantizar la segura liberación de los rehenes, a través de recursos financieros, diplomáticos, inteligencia, cumplimiento de la ley y otros medios y recursos, según sea apropiado, sin excluir el uso de la fuerza, en estrecha cooperación con el Estado de la nacionalidad de los rehenes y en concordancia con el derecho internacional aplicable, incluidos los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
5. Fortalecer los mecanismos nacionales de coordinación y cooperación internacional, incluida logísticamente, entre servicios de seguridad, fuerzas policivas y según sea apropiado, fuerzas militares de los países pertinentes para identificar y localizar terroristas en áreas donde el SE represente una amenaza y/o quienes se sospechen de haber cometido secuestro extorsivo, con miras a llevarlos a la justicia en concordancia con el derecho internacional aplicable, incluidos derechos humanos y derecho internacional humanitario.
6. Garantizar que los funcionarios competentes en materia de justicia penal y aplicación de la ley tengan las facultades legales y la capacidad para recopilar pruebas en casos de SE que puedan llevar a judicializaciones exitosas de terroristas, organizaciones terroristas y actores financieros comprometidos o que apoyen el secuestro extorsivo.
7. Reforzar la probabilidad de investigaciones y judicializaciones exitosas en contra de terroristas y organizaciones terroristas de quienes se sospeche cometan SE, mediante la observación de buenas prácticas pertinentes, contenidas en el Memorando de Rabat del GCTF sobre Buenas Prácticas para una Efectiva lucha contra el Terrorismo en el Sector de la Justicia Penal.
8. Prestar asistencia, cuando sea apropiado, especialmente teniendo en cuenta las políticas nacionales pertinentes, estados interesados y en riesgo, con apoyo técnico y de capacitación para aumentar su capacidad de confrontar la amenaza

del secuestro extorsivo mediante el uso de herramientas financieras, de inteligencia, policiales y militares dentro de sus fronteras, y en cooperación con sus estados vecinos, así como con los Estados de la nacionalidad de los rehenes; esta asistencia podría incluir apoyo para establecer adecuados mecanismos o unidades y la provisión de capacitación, equipo y asesoría a estas unidades, incluidos asuntos con relación al rescate de rehenes y la evaluación de sus riesgos, así como otros medios para contrarrestar el SE.

9. Capacitar a unidades policiales especializadas para que adelanten investigaciones financieras complejas e investigaciones contra el SE, incluso recopilación de evidencias, manejo de contactos con quienes tienen a los rehenes y capacidades de la intervención.
10. Cuando se considere oportuno, especialmente teniendo en cuenta preocupaciones de seguridad nacional y la necesidad de proteger información delicada referente a casos de secuestro extorsivo en curso y cerrados, coordinar el intercambio de información/inteligencia nacional y buenas prácticas y lecciones aprendidas referentes al manejo del contacto con quienes tienen a los rehenes en casos SE, especialmente durante el evento real, y también, reforzar el intercambio de información/inteligencia internacional en este contexto.
11. Identificar y proteger blancos potenciales de intentos de secuestro con el fin de evitar operaciones de SE, mediante un enfoque operacional que integre recopilación de inteligencia, experiencia policial y unidades contraterroristas especializadas.
12. Fomentar la concientización de la ciudadanía en materia de judicializaciones contra el SE y adelantar campañas con los medios para desacreditar la práctica del SE.
13. Desarrollar y promover, respetando las políticas nacionales pertinentes, entre todas las partes de una crisis de rehenes, una estrategia de medios que sea una parte integral de la estrategia de rescate de rehenes con miras al seguro rescate sin avanzar en la agenda de quienes tienen a los rehenes, y garantizando al mismo tiempo la protección de información sensible relacionada con casos SE individuales.
14. Abrir una discusión con entidades del sector privado pertinentes, incluidos aseguradores de "secuestro y extorsión", para llegar a un común entendimiento de los peligros del pago de extorsiones y de negociar con los perpetradores de estos delitos, así como respecto a la legislación y las convenciones pertinentes; y aumentar el intercambio de información por dichas entidades privadas con las

fuerzas policiales competentes, agencias de aplicación de la ley, y agencias de inteligencia, incluidas las UIF.

15. Informar a los empleadores y empleados privados pertinentes acerca de los riesgos de SE en ciertas áreas geográficas y estimularlos para que tomen las medidas necesarias, en coordinación con las autoridades locales, a efectos de prevenir los secuestros.