



**Comisión de Prevención del Delito
y Justicia Penal**

13^o período de sesiones

Viena, 11 de mayo de 2004

Tema 5 del programa provisional*

**Cooperación internacional en la lucha contra la
delincuencia organizada transnacional**

Cooperación internacional para prevenir, combatir y eliminar el secuestro y prestar asistencia a las víctimas

Informe del Secretario General**

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-4	2
II. Resumen de las conclusiones de la encuesta y respuestas adicionales de los Estados Miembros	5-22	3
A. Disposiciones jurídicas pertinentes	6-9	3
B. Tipos y difusión del secuestro	10-15	4
C. Medidas adoptadas	16-22	5
III. Conclusiones principales de una reunión consultiva sobre las mejores prácticas .	23-43	7
A. Respuestas jurídicas	24-29	7
B. Prácticas operacionales	30-39	8
C. Estrategias de prevención	40-43	11
IV. Observaciones finales y recomendaciones	44-46	12

* E/CN.15/2004/1.

** El presente informe se publica después de cumplido el plazo previsto como consecuencia de la presentación tardía de las respuestas por los Estados Miembros.

I. Introducción

1. En su resolución 2002/16 de 24 de julio de 2002, el Consejo Económico y Social condenó enérgicamente y rechazó la práctica mundial del secuestro, en toda circunstancia y cualquiera sea su propósito, toda vez que consiste en detener ilícitamente a una persona o personas en contra de su voluntad con la finalidad de exigir por su liberación un provecho ilícito o cualquier utilidad de tipo económico u otro beneficio de orden material, o a fin de obligar a alguien a que haga o deje de hacer algo, y decidió considerarlo en adelante como un delito grave, particularmente cuando se relacione con las actividades de grupos delictivos organizados o grupos terroristas; instó a los Estados Miembros que aún no lo hubieran hecho a que adoptaran las medidas legislativas o de otra índole necesarias para tipificar como delito grave en su derecho interno el secuestro en todas sus modalidades, especialmente cuando se cometa con fines de extorsión; alentó a los Estados Miembros a que promovieran la cooperación internacional, con miras a prevenir, combatir y eliminar el secuestro; exhortó a los Estados Miembros que aún no lo hubieran hecho a que reforzaran sus medidas contra el blanqueo de dinero y facilitaran la cooperación internacional y la asistencia recíproca mediante la localización, la detección, el embargo preventivo y el decomiso del producto del secuestro; y pidió al Secretario General que, con cargo a contribuciones extrapresupuestarias o en el marco de los recursos disponibles, sobre la base de las respuestas recibidas de los Estados Miembros y en coordinación con las entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas informara a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 13º período de sesiones sobre la realidad concreta y la situación jurídica en materia de secuestro en el mundo, incluida la situación de las víctimas.

2. De conformidad con esta petición, el Secretario General pidió a los gobiernos que respondieran a un cuestionario sobre la práctica del secuestro y su difusión, así como sobre las iniciativas legislativas, de aplicación de la ley, de apoyo a las víctimas y de cooperación internacional que hubieran tomado en respuesta a este problema. A continuación figura un resumen de las conclusiones de la encuesta.

3. En su resolución al 2003/28 de 22 de julio de 2003, preocupado porque los grupos delictivos organizados y los grupos terroristas tienden a utilizar cada vez más el secuestro, especialmente con fines de extorsión, como método para acumular capital con miras a consolidar sus operaciones delictivas y realizar otras actividades ilegales como el tráfico ilícito de armas de fuego y de drogas, la trata de personas, el blanqueo de dinero y delitos relacionados con el terrorismo, el Consejo Económico y Social pidió al Secretario General que, con cargo a fondos extrapresupuestarios o contribuciones voluntarias, prestara asistencia técnica a los Estados que la solicitaran a fin de que pudieran afianzar su capacidad para luchar contra el secuestro.

4. Sobre la base de las respuestas de los Estados Miembros al cuestionario, y con el objeto de identificar las mejores prácticas en la lucha contra el secuestro para facilitar la prestación de asistencia técnica a los Estados, se organizó una reunión de consulta con expertos de fuera de la Secretaría. En la sección III del presente informe figura una reseña general de las conclusiones de la reunión consultiva.

II. Resumen de las conclusiones de la encuesta y respuestas adicionales de los Estados Miembros

5. Se han recibido 71 respuestas al cuestionario sobre la práctica del secuestro.¹ Se recibieron también respuestas de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.² En el informe de situación presentado a la Comisión en su 12º período de sesiones (E/CN.15/2003/7 y Add.1) figura un resumen detallado de las respuestas. Posteriormente, proporcionaron información adicional Austria, Costa Rica, la ex República Yugoslava de Macedonia, Guatemala, Mauricio, Togo y Zambia.

A. Disposiciones jurídicas pertinentes

6. Todos los países que respondieron al cuestionario indicaron que sus regímenes jurídicos nacionales establecían el delito penal específico de secuestro o uno equivalente, como la privación de la libertad, la restricción de la libertad personal, el encarcelamiento falso o ilícito y el rapto. Aunque las definiciones variaban, se identificaron cuatro elementos comunes del delito:

- a) La detención, el desplazamiento o la privación de la libertad ilícitos de un individuo sin su consentimiento;
- b) El empleo de violencia, la amenaza del uso de violencia o el fraude y la decepción en la comisión del delito;
- c) La detención de la víctima en un lugar en el que no pueda ser encontrada;
- d) El objetivo específico de obtener una ganancia económica o financiera y/o una influencia política o de otro tipo, incluso mediante la práctica de extorsión.

7. Todos los Estados comunicaron que el delito de secuestro se consideraba un delito grave. En muchos casos, los códigos penales hacían referencia a circunstancias particulares que podrían plantearse y a las acciones que podrían cometerse durante un secuestro o delito equivalente que se consideraban agravantes, lo cual daba lugar a un aumento de la pena estipulada. Esas circunstancias incluían el uso de la violencia, el grado de daño psicológico o físico causado a la víctima, la duración de la detención de la víctima y si el secuestro había sido realizado por un grupo delictivo organizado (véase el informe provisional mencionado más arriba).

8. Todos los Estados que respondieron al cuestionario indicaron que las penas impuestas a los perpetradores de secuestros eran severas. En los casos de secuestro en que se consideraba que no había circunstancias agravantes, la pena por lo general era de 4 a 10 años de prisión. Si había circunstancias agravantes, las penas por lo general aumentaban a 10 a 20 años de prisión. En los casos en que se producían lesiones o la muerte, las penas incluían la prisión perpetua y, en un número limitado de casos, la pena de muerte. También se preveía el castigo de los que colaboraban en el acto de secuestro.

9. Con respecto a los Estados que respondieron después de la presentación del informe provisional, Guatemala en particular destacó el grado en que el secuestro se consideraba un delito grave. La pena establecida era de 25 a 50 años de prisión, y no se reconocían circunstancias atenuantes. Una vez dictada la sentencia, la duración del encarcelamiento no se podía reducir por ninguna causa. Costa Rica indicó que su

legislación especificaba varias circunstancias agravantes, por ejemplo, si el perpetrador había logrado subjetivo, si el secuestro lo habían cometido dos o más personas o si la víctima había sido detenida por más de tres días. En esos casos, aumentaba la duración del encarcelamiento. Además, la legislación de Costa Rica estipulaba una pena de 20 a 25 años de prisión si la víctima sufría lesiones graves y de 35 a 50 años si la víctima moría. La legislación de Austria establecía una pena de 10 a 20 años de prisión, o de prisión perpetua si la víctima moría. El código penal austríaco preveía la posibilidad de reducir la sentencia si la víctima era liberada voluntariamente sin haber sufrido lesiones graves. De igual modo, el Código Penal de la ex República Yugoslava de Macedonia disponía que se podía absolver a un perpetrador si, por su propia voluntad, la víctima era liberada antes de que se hubiese satisfecho cualquier demanda.

B. Tipos y difusión del secuestro

10. Se pidió a los Estados Miembros que identificaran tipos específicos o categorías de secuestros. Se identificaron las siguientes categorías generales:

- a) Secuestro con fines de extorsión, para exigir rescate, influir en decisiones comerciales u obtener ventajas comerciales;³
- b) Secuestro entre grupos delictivos, o dentro de ellos, con el fin de cobrar deudas u obtener ventajas en un mercado delictivo particular;⁴
- c) Secuestro con fines de explotación sexual;⁵
- d) Secuestro (a menudo denominado raptó) vinculado a disputas familiares o domésticas;⁶
- e) Secuestro con fines políticos o ideológicos;⁷
- f) Secuestro durante la realización de otro acto delictivo;⁸
- g) Secuestro simulado o fraudulento.⁹

11. La mayoría de los Estados llevaban registros estadísticos del número de secuestros (o delitos equivalentes en el código penal) que habían ocurrido en los últimos diez años. Varios Estados, sin embargo, indicaron que las estadísticas de los secuestros no siempre eran precisas, ya que muchos casos no se denunciaban porque las familias de las víctimas temían por su seguridad y por la de la víctima. Varios Estados plantearon también el problema de la definición de los actos que constituían secuestro, que complicaba las prácticas de registro; por ejemplo, en varias jurisdicciones se registraba como asalto con agravantes el denominado secuestro "expreso", en que la víctima era detenida por un período relativamente corto y liberada tras el pago de un rescate.

12. En poco menos de la mitad de los países que respondieron al cuestionario, los casos de secuestro se consideraron inexistentes, insignificantes, sin cambios o en declinación. ¹⁰ Se observaron disminuciones notables de los secuestros en particular en Italia y el Perú. Comunicaron aumentos en el número de secuestros poco más de un tercio de los Estados que respondieron. ¹¹ En varios países se registraron altos niveles de secuestros o niveles que representaban grandes aumentos. Concretamente, la Argentina y México comunicaron aumentos inquietantes durante

2002. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte comunicó que el aumento en los incidentes registrados se debía a una mayor disposición de los grupos delictivos a utilizar los secuestros con fines de venganza. En Colombia, donde el problema había asumido proporciones graves (entre 1998 y 2001 se comunicaron más de 3.000 casos), los aumentos se atribuyeron a una mayor tendencia de los grupos de delincuentes y guerrilleros a utilizar el secuestro. La India comunicó un aumento de casos de secuestro del orden del 23%: en 1990 se denunciaron 18.424 casos, en comparación con 22.871 en 2000.

13. Se pidió a los Estados Miembros que hicieran comentarios concretos sobre la participación de los grupos de delincuentes organizados y de los grupos terroristas en la práctica del secuestro. Se identificaron cuatro categorías amplias (aunque en algunos casos superpuestas):

a) Delitos en que no había pruebas de un vínculo entre el secuestro y grupos de delincuentes organizados o grupos terroristas;¹²

b) Delitos en que habían participado grupos de delincuentes organizados, pero se consideraba que habían tenido lugar principalmente entre grupos delictivos en la clandestinidad;¹³

c) Delitos en que había pruebas de la participación de grupos de delincuentes organizados en secuestros, aunque con frecuencia el secuestro era un aspecto suplementario o estaba vinculado a otras actividades delictivas;¹⁴

d) Delitos en que los grupos terroristas o de delincuentes organizados usaban (o habían usado) el secuestro extensamente.¹⁵

14. Austria indicó que en los últimos años no se habían registrado casos de secuestro y que no se habían comunicado vínculos entre los secuestros y la delincuencia organizada. De igual manera, Mauricio indicó que en los últimos diez años se habían denunciado a la policía sólo unos pocos casos de secuestros. En Guatemala, los incidentes de secuestro alcanzaron su cima en 1999, con 120 incidentes denunciados, y posteriormente declinaron, registrándose 33 casos en 2003. Se creía que la delincuencia organizada estaba vinculada a todos esos casos.

15. Costa Rica informó de un aumento en el número de incidentes, con 24 casos registrados entre 2000 y 2003. La ex República Yugoslava de Macedonia también comunicó un aumento del número de secuestros en los últimos diez años. No obstante, las autoridades de ambos países indicaron que las estadísticas disponibles no proporcionaban necesariamente información precisa acerca de la extensión del problema, y que era probable que algunos casos no se denunciaran. En Costa Rica, grupos delictivos realizaban secuestros para obtener un rescate como medio de cobrar dinero que se les debía, específicamente como resultado de actividades como el tráfico de drogas o de armas. Las autoridades de la ex República Yugoslava de Macedonia consideraban que en los secuestros participaban grupos de delincuentes que no tenían una estructura rígida. Su modus operandi incluía la vigilancia de la víctima antes del secuestro, así como un análisis de su situación financiera.

C. Medidas adoptadas

16. Los Estados Miembros se refirieron a una amplia variedad de medidas que habían adoptado para combatir los secuestros. En la mayoría de las respuestas se indicó que se había impartido capacitación específica, o bien en un formato general para todos los oficiales de policía o bien en un formato más concreto para unidades especializadas que se ocupaban del problema. La mayoría de los que respondieron indicaron también que una o más dependencias especializadas en actividades de represión se ocupaban de los delitos particularmente graves, incluidos los que estaban comprendidos en el ámbito de la delincuencia organizada, los secuestros y la toma de rehenes.

17. En varios Estados se habían establecido estructuras especiales para asegurar una respuesta más coordinada a los secuestros. Especialmente en la Argentina, el Comisión Asesora para la Prevención del Secuestro de Personas había publicado en 2002 sus conclusiones con recomendaciones a tal fin. En Colombia, el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal incluía a todos los órganos administrativos y judiciales que participaban en la prevención, investigación, eliminación y castigo de los secuestros.

18. En algunos Estados se habían tomado iniciativas para impedir que los secuestradores obtuvieran dinero de rescate. Éstas incluían mecanismos como la congelación de los bienes de las víctimas de secuestros y medidas que permitían a las autoridades ordenar a un banco que no pagara ninguna suma por un período determinado, si era probable que esa suma se destinara a pagar un rescate.¹⁶

19. Con respecto al apoyo a las víctimas, varios Estados indicaron que normalmente se establecía algún tipo de servicio de enlace entre las familias de las víctimas y las autoridades encargadas de casos de secuestro. En general, esto incluía el suministro a la familia de la víctima de información, asesoramiento e instrucciones sobre la forma de comportarse durante el secuestro, en particular con respecto a las relaciones con la prensa y a la forma y el contenido de los mensajes transmitidos a los secuestradores. Aunque la mayoría de los Estados proporcionaba algún tipo de asesoramiento a la víctima y a su familia, esto se hacía de diferentes formas: en algunos casos, estaba a cargo de oficiales de policía que habían recibido entrenamiento apropiado; en otros casos, las personas eran remitidas a psicólogos profesionales. En varios casos se señaló que como los servicios de apoyo a la víctima estaban estructurados para atender a las víctimas de delitos violentos en general, se utilizaban también para atender a las víctimas de secuestros. Asimismo, la mayoría de los Estados indicaron que, en los casos en que se iniciaba un juicio, contaban con alguna forma de protección para los testigos, aunque se subrayó en general que esas medidas se aplicaban a todos los casos de delitos graves.

20. En materia de apoyo a la víctima, Colombia en particular indicó que había aprendido mucho de la experiencia adquirida del trato con numerosas víctimas de secuestros. Lo más preocupante era que, desde un punto de vista psicológico, las personas nunca se recuperaban plenamente de la experiencia del secuestro. Más aún, se había determinado que el secuestro podía poner a prueba y perjudicar

significativamente las relaciones de familia, problema que era más evidente en relación con el patrimonio familiar, y en particular con la necesidad de satisfacer las obligaciones financieras existentes de la víctima. En varios Estados se proporcionaba asistencia financiera a las víctimas de secuestros, aunque se observó que esos planes de apoyo también se aplicaban a todos los tipos de delitos graves o violentos. Colombia, no obstante, había establecido un conjunto amplio de remedios relativos al apoyo financiero a las víctimas de secuestros. Éstos incluían programas de asistencia jurídica para las familias y las víctimas a fin de ayudar a resolver las diversas cuestiones financieras y de propiedad que pudieran plantearse cuando un miembro, por lo general el jefe de la familia y único generador de ingresos, era secuestrado.

21. Con respecto a la cooperación internacional en casos de secuestro, la mayoría de los Estados indicó que habían tomado medidas para mejorar la cooperación internacional con respecto a cuestiones de cooperación policial y judicial. Éstas incluían acuerdos bilaterales con otros Estados, así como la firma y ratificación de varios instrumentos jurídicos regionales e internacionales.¹⁷

22. Costa Rica indicó que en el marco de su Oficina Judicial de Investigación se había establecido una dependencia especial encargada de los casos de secuestro y otros delitos contra la seguridad pública. Además de otras intervenciones de prevención y apoyo a las víctimas, la dependencia contra los secuestros había publicado folletos para proporcionar asesoramiento sobre la mejor forma de evitar los secuestros y sobre el comportamiento posterior al secuestro. En Guatemala, la Oficina del Fiscal General tenía un Servicio de Asistencia a las Víctimas que prestaba apoyo a las víctimas de delitos graves, incluido el secuestro. Austria, por su parte, había establecido equipos especiales de negociación para ayudar a resolver incidentes de secuestro y toma de rehenes.

III. Conclusiones principales de una reunión consultiva sobre las mejores prácticas

23. Sobre la base de las respuestas recibidas de los Estados Miembros, que se resumen más arriba, se organizó una reunión consultiva en cooperación con el Gobierno de México, que se celebró en Ciudad de México en octubre de 2003, en la que participaron expertos de Alemania, Brasil, Colombia, España, Francia, Italia, Israel, México, el Reino Unido y Sudáfrica. En la reunión se determinaron tanto los diferentes enfoques como las mejores prácticas en materia de medidas legislativas, operacionales y de prevención adoptadas en la lucha contra los secuestros, con miras a aplicar la experiencia adquirida en la prestación de asistencia técnica.

A. Respuestas jurídicas

24. La reunión consultiva observó la diversidad de respuestas legislativas al problema de los secuestros y destacó la importancia de lograr una definición común del delito. Sobre la base de las respuestas recibidas de los Estados, la reunión apoyó las disposiciones legislativas que disponían castigos más severos para los casos en que se dieran circunstancias particulares y las acciones se cometieran durante el curso del secuestro, así como para los casos de secuestro de ciertos tipos de

víctimas. Al determinar los factores aplicables, se consideró de importancia fundamental la protección de la vida humana y la seguridad. Un aspecto crítico a ese respecto era la duración de la privación de libertad, que era la base para el castigo de delincuentes que habían detenido ilegalmente a víctimas por largos períodos. El grupo consideró que el castigo debía ser más severo en los casos en que la víctima moría, aún cuando no hubiera habido intención. Si la muerte de la víctima era el resultado de un acto u omisión intencionales del delincuente, ese acto constituiría un delito separado. Con respecto a la integridad moral y física de las víctimas, la tortura y cualquier otro tipo de trato degradante también debía constituir una circunstancia agravante y recibir un castigo más severo, por ejemplo en los casos en que la víctima era particularmente vulnerable por ser un menor, una persona de edad o una persona mental o físicamente discapacitada.

25. Se observó que, en unos pocos países, la legislación sobre secuestro incluía penas más duras si la víctima era una mujer, estaba embarazada o era secuestrada con fines de explotación sexual o de otro tipo. Esa legislación no debía confundirse con los requisitos más rigurosos aplicables a la lucha contra la trata de seres humanos, esbozados en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, suplementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo II). Se reconoció que había un cierto solapamiento entre el delito de secuestro y la trata de personas, aunque los datos actuales parecen indicar que sólo una pequeña parte de las víctimas objeto de trata habían sido de hecho secuestradas. No obstante, se destacó que la legislación que prohibía el delito de secuestro no abarcaba por sí sola todos los aspectos del problema de la trata de personas.

26. Dado que en algunas regiones el secuestro era una de las principales actividades de los grupos de delincuentes organizados para alcanzar sus objetivos, la reunión recomendó que se aumentara el castigo previsto para los casos de secuestro cometidos por esos grupos. Se recomendó además la promulgación de leyes o políticas que establecieran como circunstancia atenuante la colaboración del perpetrador con los organismos del orden público. Se destacó que una iniciativa de ese tipo podía ser útil para prevenir el secuestro, así como para enjuiciar a los que participaban en la delincuencia organizada. Con respecto a los testigos que colaboraban, se observó que muchos países utilizaban las recompensas, la amnistía o la indemnización, junto con la protección de la identidad y el traslado.

27. La reunión examinó alguna de las circunstancias que los Estados podían tener en cuenta para decidir si permitirían la atenuación del castigo o hasta la no aplicación de la responsabilidad penal, para los secuestros planeados, abandonados o realizados. Entre las circunstancias identificadas figuraron la liberación de la víctima por el perpetrador antes de que se cumplieran los objetivos del secuestro; el período transcurrido hasta la liberación de la víctima; y el nivel de respeto mostrado por los secuestradores respecto de la integridad moral y física de la víctima.

28. Teniendo en cuenta que el nivel de presentación de informes oficiales sobre los secuestros era en general bajo debido al temor a las represalias o venganzas, la reunión indicó que varios países habían puesto en práctica medidas para proteger a los testigos (contra el secuestro y otros delitos graves). Esos programas incluían la protección de las víctimas, las familias de las víctimas y los testigos que colaboraban. En la gran mayoría de los casos de secuestro, la investigación se había

iniciado en base al informe de la víctima o de su familia, de modo que su testimonio era esencial para el enjuiciamiento de los perpetradores. Dado que la víctima estaba sometida al control del perpetrador, y que su vida podía depender de las medidas concretas que tomara su familia, era esencial prestar apoyo y protección a la familia de la víctima.

29. La reunión observó también que, según las circunstancias particulares del caso, se podían aplicar diversas medidas adicionales con respecto a la obstrucción de la justicia, la revelación de información confidencial y la no comunicación de sospechas en el caso de banqueros, intermediarios, compañías de telecomunicaciones y de correos especiales, notarios y personal médico. Se señaló además que varias empresas ofrecían recompensas o premios a los que prestaran asistencia en la prevención e investigación de casos de secuestro.

B. Prácticas operacionales

30. Durante la reunión consultiva se identificaron tres tipos generales de secuestro que eran motivo de creciente preocupación:

a) El secuestro para obtener ganancias económicas, en el que se exige un rescate. El fenómeno de los secuestros "expreso" era cada vez más común en varios países (véase el párrafo 11 supra);

b) El secuestro utilizado como medio de venganza o para asegurar el pago de deudas entre grupos delictivos, como se indica en las respuestas de varios países;

c) El secuestro con fines políticos o ideológicos, incluida la obtención de publicidad para una causa particular. En esos casos, toda ganancia económica o financiera podría estar relacionada con el delito sólo indirectamente.

31. Se sugirió que, si bien era posible aplicar a todos los diferentes tipos de secuestro un conjunto común de principios operacionales, había diferencias importantes que también había que tener en cuenta. Por ejemplo, en el caso de un secuestro en el que participaran grupos de delincuentes organizados enfrentados, la policía quizá recibiera la denuncia sólo en una etapa avanzada, o ni siquiera en ese momento, dado que los grupos delictivos probablemente no desearan atraer la atención sobre sí mismos. En el caso de secuestro motivado por razones políticas o ideológicas, los secuestradores podrían realizar deliberadamente actividades que atrajeran la atención del público y de los medios de difusión. En esos casos, las autoridades del orden público necesitarían una estrategia propia de información pública muy sutil, que tuviera en cuenta el contexto político del delito.

32. La reunión consultiva acordó que los países podían adoptar varias medidas críticas para facilitar una respuesta eficaz, especialmente cuando el secuestro estuviera muy extendido. Esa medidas podrían incluir:

a) El desarrollo de un plan nacional de acción contra el secuestro;

b) El establecimiento de un organismo centralizado o una fuerza de tareas especializada a nivel nacional, encargada específicamente de casos de secuestro;

c) La creación y el mantenimiento de una base de datos sobre secuestros;

d) Mecanismos para mejorar la cooperación internacional en tiempo real y de la forma más directa posible.

33. La reunión procuró definir, en orden de importancia, los objetivos clave de toda intervención policial en casos de secuestro. Enunciados en orden de importancia, éstos serían los siguientes:

- a) Conservar la vida de la víctima;
- b) Asegurar el retorno seguro de la víctima;
- c) Proteger la seguridad pública;
- d) Prestar apoyo a la víctima y a su familia;
- e) Detener a los delincuentes y grupos de delincuentes involucrados;
- f) Reunir y asegurar las pruebas para el juicio.

34. Con respecto a las intervenciones operacionales, se destacaron la siguientes cuestiones:

a) La necesidad de un plan de acción y una estrategia de represión nacionales que establezcan claramente la jerarquía de las autoridades durante la intervención en un caso de secuestro, reduciendo el mínimo la posibilidad de órdenes o acciones conflictivas que pudieran poner en peligro la vida de la víctima. Se debe designar a un solo comandante a fin de asegurar el control total de la operación;

b) La participación de las autoridades del ministerio público en una etapa temprana del proceso, ya que eso mejoraría significativamente las posibilidades de éxito en el enjuiciamiento;

c) El mantenimiento de un sistema permanente y eficaz de comunicación con la familia, como medio importante de crear confianza y asegurar la cooperación de la familia durante un período de mucho estrés. La interacción de la policía con la familia tiene dos objetivos relacionados entre sí: primero, informar a la familia acerca de la víctima, los posibles delincuentes y cualquier otro detalle del incidente; y segundo, prestar apoyo psicológico a los miembros de la familia y proporcionar información actualizada sobre la investigación y sobre el estado de la víctima;

d) El establecimiento de asociaciones con organizaciones que pudieran tener información o recursos útiles para la resolución del caso. Esos grupos son, entre otros, los medios de difusión, los organismos del gobierno local, los bancos, las iglesias y las compañías de seguridad privadas;

e) La cooperación de los organismos del orden público de otros países es esencial cuando el caso tiene una dimensión internacional. Esto sucede especialmente en casos de individuos muy conocidos o cuando las víctimas son extranjeros.

35. La reunión subrayó la importancia de contar con una estrategia clara contra los secuestros. Podía haber casos de secuestro en que las circunstancias hicieran que fuera conveniente obtener la participación de diversas autoridades estatales para examinar ese tipo de estrategia y las diversas opciones y sus consecuencias. Además, se debía examinar la experiencia adquirida en casos de secuestro anteriores para desarrollar o actualizar una estrategia de ese tipo.

36. Con respecto al pago de rescate, se señaló que en varios países estaba prohibido como desincentivo para posibles secuestradores. Aunque en general se expresó comprensión por esa postura, se reconoció también que en algunos casos el pago de un rescate muy bien podría salvar la vida de la víctima, o servir de mecanismo eficaz para identificar a los delincuentes cuando hubiera pocas pistas. No obstante, se reconoció que el pago de un rescate no en todos los casos garantizaba la vida de la víctima. La cuestión de si el pago de un rescate es o no un medio más eficaz para asegurar el regreso de la víctima y salvar vidas debía ser examinada más a fondo. Para ese debate sería conveniente contar con un análisis de casos en que el pago del rescate contribuyó o no contribuyó a asegurar el regreso seguro de la víctima.

37. Cuando en el secuestro participaran grupos delictivos, la mejor forma de prevenir nuevos delitos era desbaratar la propia organización delictiva. Por lo tanto, las autoridades del orden público debían utilizar información y estrategias de investigación que permitieran obtener pruebas adecuadas para arrestar y enjuiciar a los principales delincuentes y no solamente arrestar a los asociados de menor categoría.

38. Con respecto a la cooperación internacional entre organismos del orden público, durante la reunión hubo consenso acerca de la necesidad de establecer una base de datos internacional sobre las tendencias, los métodos y los sospechosos de casos de secuestro, así como información específica sobre casos en que se logró iniciar la acusación y obtener condenas y sentencias. Para que la base de datos tenga verdadera utilidad operacional, probablemente tendrá que incluir información confidencial. Por este motivo, se sugirió que el acceso a esa base de datos se concediera en forma limitada a oficiales que participaran en investigaciones y enjuiciamientos de casos de secuestro.

39. La reunión destacó que en los países en que el secuestro había alcanzado proporciones alarmantes, era necesario crear dependencias especiales de lucha contra los secuestros. Se identificaron varias medidas para fortalecer la capacidad de esas dependencias, incluidos los programas de capacitación especializados, los análisis de información estratégica y táctica, las prácticas de apoyo a las víctimas y la protección de testigos. Esas dependencias debían estar sujetas a las mismas medidas de supervisión interna y externa que otras unidades especializadas, incluidas las pruebas de integridad y la declaración anual del patrimonio por parte de los miembros.

C. Estrategias de prevención

40. Con respecto a la prevención, la reunión concluyó que la intervención más importante consistía en que los países diseñarán una estrategia holística tanto para prevenir como para combatir los secuestros. Esa estrategia procuraría asegurar la participación de los órganos públicos y privados que pudieran tener alguna influencia en la esfera de la prevención. Una ventaja de desarrollar ese tipo de estrategia primordial era que se podía establecer claramente la responsabilidad respecto de las diversas intervenciones y que se podían desarrollar asociaciones entre los sectores público y privado.

41. Un aspecto central de toda estrategia de prevención de los secuestros era hacer que la población tomara conciencia de las medidas de prevención que podían aplicar los propios individuos. Cualquier programa de educación o concienciación podía mejorarse con el establecimiento de asociaciones con escuelas, universidades y otros organismos educacionales, organizaciones no gubernamentales, consejos cívicos y otros elementos de la sociedad civil. Esos programas también hacían hincapié en los derechos de las víctimas, y podían ser útiles para movilizar un amplio frente público de grupos de ciudadanos y otros órganos.

42. Durante la reunión de consulta se observó que las víctimas y sus familias eran renuentes a denunciar secuestros, lo cual complicaba mucho cualquier estrategia de prevención. La falta de denuncias era contraproducente ya que, en esas circunstancias, muchos secuestros se resolvían sin publicidad mediante el pago de un rescate, lo cual alentaba nuevos incidentes. Además, la falta de denuncias dificultaba la labor de los organismos estatales para juzgar acertadamente no sólo la extensión del problema sino también las tendencias emergentes y la participación de grupos de delinquentes organizados. Se hicieron tres recomendaciones para aumentar la cooperación con las autoridades públicas a fin de aumentar el número de denuncias:

a) Informar al público por conducto de los medios de difusión acerca de los éxitos importantes en la lucha contra los secuestros, aumentando de esta forma el nivel de confianza en las instituciones públicas y también la voluntad de las víctimas y sus familias de denunciar casos de secuestro;

b) Inculcar en el público la conciencia de que la denuncia de cualquier delito, y especialmente el de secuestro, es un deber cívico de cada individuo. En varios países, las campañas de información pública con ese mensaje habían logrado buenos resultados;

c) Facilitar la denuncia de delitos graves, incluido el secuestro, mediante el establecimiento de líneas telefónicas de emergencia que permitan a la población informar de actividades delictivas sospechosas y, en ciertos casos, respetar el anonimato de los que informan de dichos delitos.

43. Junto con un mayor sentido de deber cívico y la introducción de mecanismos para facilitar la denuncia de casos de secuestro, una importante medida de prevención eran los reglamentos administrativos que obligaban a individuos del sector privado a comunicar toda información pertinente que tuvieran a su disposición acerca de una posible actividad delictiva. Otra medida que se identificó para un futuro examen guardaba relación con el control de la capacidad financiera de las víctimas para pagar rescates y, a ese respecto, con la reglamentación de las compañías de seguros, que ofrecían pólizas específicas que cubrían el pago de rescates. Por otro lado, se observó también que una reglamentación gubernamental más eficaz de los cobradores de deudas, que podrían recurrir al secuestro para obtener el pago de deudas pendientes, podría tener efectos de prevención.

IV. Observaciones finales y recomendaciones

44. Del número y el contenido de las respuestas recibidas resultó evidente que muchos Estados consideraban el secuestro, y sus vínculos con las actividades de

grupos de delincuentes organizados y grupos terroristas, como uno de los problemas más importantes que enfrentaban en el campo de la seguridad. De hecho, las respuestas de varios Estados eran una ilustración clara del importante daño psicológico, social y económico asociado al secuestro. Si bien los problemas de definición y registro dificultaban la tarea de proporcionar una evaluación internacional exacta de los niveles generales de los secuestros, estaba claro que el delito estaba ya muy arraigado en varias regiones del mundo, principalmente América Latina, partes de Asia y África. Algunos países europeos también señalaron aumentos, aunque éstos parecían guardar relación con el uso del secuestro entre grupos enfrentados de delincuentes organizados. Dada la gravedad del problema en algunas regiones, y su potencial de propagación a otras partes, era alentador que los Estados que respondieron al cuestionario consideraran que el delito revestía particular gravedad, convicción que generalmente resultaba en la imposición de penas de cuatro años de prisión o más. Si el delito era cometido por un grupo delictivo organizado, los secuestros quedaban comprendidos en las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo I) con respecto a la extradición y la asistencia judicial recíproca.

45. Desde una perspectiva internacional, tres recomendaciones vinculadas entre sí parecían apropiadas:

a) En la medida de lo posible, debería incrementarse la armonización de las definiciones de secuestro usadas en diversas jurisdicciones. Aunque todos los Estados que respondieron tenían leyes o jurisprudencia que identificaban y definían el delito de secuestro o su equivalente, había un cierto número de diferencias en los que podrían considerarse elementos constitutivos y en la forma en que se denunciaban los delitos;

b) Había que realizar actividades más concertadas para vigilar los niveles mundiales de los secuestros, así como sus conexiones con la delincuencia organizada. Estaba relativamente claro que los casos de secuestro habían aumentado en general en los últimos diez años, pero era difícil determinar tendencias fiables desde una perspectiva global o hacer pronósticos precisos sobre cualquier desplazamiento geográfico futuro. La mejora de la vigilancia dependía, en parte, de que hubiera una definición común del delito;

c) Tanto las respuestas de los Estados Miembros como las actas de la reunión consultiva parecían indicar que sería muy ventajoso tratar de aumentar el debate entre los Estados acerca de las medidas que habían tenido éxito en la lucha para eliminar este problema, incluida la importancia de centrar la atención en las intervenciones preventivas. Los resultados de la reunión de consulta confirmaron la utilidad de seguir intercambiando información sobre las mejores prácticas, por ejemplo, mediante el desarrollo de un manual de aplicación de la ley sobre prevención y técnicas de lucha contra el secuestro, y su promoción a través de la Internet. Asimismo, y en el marco de los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también revestían mucha importancia las intervenciones específicas para establecer acuerdos de cooperación internacional más eficaces con respecto a los casos de secuestro que tuvieran una dimensión transnacional.

46. Dado que el Gobierno de Colombia ha ofrecido gentilmente algunos fondos para la preparación del manual mencionado más arriba, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal quizá desee autorizar a la Secretaría a que estudie esa posibilidad, con miras a presentar propuestas pertinentes al undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en relación con el tema sustantivo titulado "Medidas efectivas para combatir la delincuencia organizada transnacional".

Notas

- ¹ Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Barbados, Belarús, Bélgica, Bolivia, Bulgaria, Chile, Chipre, Colombia, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Egipto, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Grecia, Guatemala, Guinea, Hungría, India, Irlanda, Italia, Japón, Jordania, Kuwait, Letonia, Líbano, Malasia, Malawi, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Mónaco, Omán, Países Bajos, Panamá, Perú, Polonia, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Corea, Rumania, Senegal, Suecia, Suiza, Tailandia, Togo, Trinidad y Tabago, Túnez, Turquía, Ucrania, Zambia y Zimbabwe. El Instituto Africano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente presentó una respuesta que reflejaba las opiniones de cinco países, Camerún, las Comoras, Djibouti, Guinea y Senegal. Se recibieron respuestas complementarias de Eslovaquia, Finlandia, Italia, Jordania, el Líbano, la República de Corea, Suiza y Turquía.
- ² En particular, una respuesta detallada del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría, con detalles sobre secuestros en relación con sus misiones a Angola, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, el Sahara Occidental y Sierra Leona. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Organismo Internacional de Energía Atómica también presentaron respuestas.
- ³ Alemania, Belarús, Bélgica, Colombia, Costa Rica, Eslovaquia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Hungría, la India, Italia, el Japón, Letonia, los Países Bajos, Perú, Polonia, el Reino Unido, la República Checa, la República de Corea, Trinidad y Tabago y Turquía..
- ⁴ Alemania, Barbados, Bélgica, Colombia, Costa Rica, la ex República Yugoslava de Macedonia, Hungría, Letonia, los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido, la República Checa y Trinidad y Tabago.
- ⁵ Alemania, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Estonia, Hungría, la India, Italia, el Japón, Kuwait, Marruecos, los Países Bajos, Perú, la República Checa, la República de Corea, Togo, Trinidad y Tabago, Turquía y Ucrania.
- ⁶ Barbados, Bélgica, Colombia, Eslovaquia, la India, Marruecos, Mauricio, los Países Bajos, Senegal, Togo y Turquía.
- ⁷ Colombia, Eslovaquia, Italia, los Países Bajos, el Perú y el Reino Unido.
- ⁸ Costa Rica, la India, Italia, los Países Bajos, el Perú, el Reino Unido y Trinidad y Tabago.
- ⁹ Letonia y el Perú.
- ¹⁰ Arabia Saudita, Austria, Belarús, Bélgica, Chipre, Croacia, Egipto, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Guatemala, Guinea, Hungría, Irlanda, Italia, Jordania, Letonia, Malasia, Malawi, Malta, Mauricio, Mónaco, los Países Bajos, Panamá, el Perú, Polonia, Qatar, Rumania, Togo, Túnez y Zimbabwe.
- ¹¹ Alemania, Barbados, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, España, la ex República Yugoslava de Macedonia, la Federación de Rusia, Filipinas, Grecia, Hungría, la India, el Japón, Kuwait, México, Polonia, el Reino Unido, la República Checa, la República de Corea, Suecia, Trinidad y Tabago y Ucrania.

- ¹² Arabia Saudita, Austria, Barbados, Chile, Chipre, Egipto, los Estados Unidos, Guinea, Japón, Jordania, Kuwait, Letonia, Malasia, Marruecos, Mauricio, Panamá, Qatar, la República de Corea, Togo, Túnez, Turquía y Zimbabwe.
- ¹³ Alemania, Bélgica, los Países Bajos y el Reino Unido.
- ¹⁴ Argentina, Belarús, Costa Rica, Estonia, Guatemala, Hungría, Polonia, la República Checa y Trinidad y Tabago.
- ¹⁵ Colombia, España, la Federación de Rusia, Filipinas, la India, Italia, México, el Perú y Ucrania.
- ¹⁶ Colombia, Italia y Malasia.
- ¹⁷ Los instrumentos más comúnmente citados fueron la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, la Convención de La Haya sobre los Aspectos Civiles del Secuestro Internacional de Niños, la Convención internacional contra la toma de rehenes y la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos.
-