

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

Manual de lucha Contra el secuestro

NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2006

ÍNDICE

Página

I. INTRODUCCIÓN

Objetivos

Cómo utilizar este manual

El secuestro: la amenaza

Tipos de secuestro

II. CUESTIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Política nacional

Legislación

Coordinación nacional

Estrategia nacional

Coordinación y cooperación internacionales

III. PREVENCIÓN Y PREPARACIÓN

Prevención: principios básicos

Preparación

IV. LA RESPUESTA A UN SECUESTRO: ELEMENTOS CLAVE

Objetivos de la investigación de un secuestro

Medidas relacionadas con la denuncia inicial

Decisiones iniciales sobre el incidente

El oficial investigador: el oficial encargado del caso

Elementos clave de la respuesta

Aspectos clave de las investigaciones

La víctima: algunas cuestiones clave

La persona que recibe el pedido de rescate: algunas cuestiones clave

Comunicación con los secuestradores

La negociación

Rescate y pago

Operaciones de rescate

Medidas posteriores a la liberación de la víctima

Anexos

I. Instrumentos jurídicos internacionales pertinentes para la aplicación de una estrategia nacional eficaz de lucha contra el secuestro

II. Glosario

PREFACIO

El secuestro es un problema creciente y de ámbito mundial. Se calcula que más de 10.000 personas son secuestradas cada año, a menudo con consecuencias fatales y devastadoras.

Cada caso de secuestro no es sólo un delito grave; es también un incidente de carácter crítico y una amenaza para la vida. Es una violación de la libertad individual que socava los derechos humanos. Hay suficientes pruebas de que muchas víctimas nunca se recuperan plenamente del trauma asociado con este delito. El secuestro también tiene repercusiones devastadoras sobre los familiares, los amigos íntimos y los colegas. Crea temores y dudas en las comunidades y puede tener consecuencias adversas para la economía y la seguridad de los Estados.

El secuestro adopta diferentes formas y entraña diferentes tipos de delincuencia. Hay pruebas de una tendencia creciente de los grupos de delincuentes organizados a recurrir al secuestro, especialmente con fines de extorsión, como un medio de acumular capital para consolidar sus operaciones delictivas y cometer otros delitos, incluidos el tráfico de drogas, la trata de personas, el blanqueo de dinero, el tráfico de armas de fuego y delitos relacionados con el terrorismo. Cada vez con más frecuencia, los delincuentes involucrados en este delito operan internacionalmente, procurando explotar las diferencias entre las jurisdicciones nacionales.

De conformidad con la resolución 59/154 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2004, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha venido trabajando en la elaboración del presente manual contra el secuestro, que incluye prácticas comprobadas y prometedoras que las autoridades competentes pueden utilizar para combatir este fenómeno.

En el presente manual se procura determinar las cuestiones de política que deben abordarse y adoptarse a nivel nacional para enfrentar los retos planteados por este delito. También se determinan una variedad de medidas preventivas y preparatorias y los elementos clave que hay que tener en cuenta cuando se responde a un secuestro. Se destaca asimismo la importancia de contar con sistemas y procedimientos apropiados para mejorar la coordinación y la cooperación internacionales.

El manual se basa en las buenas prácticas recomendadas por especialistas experimentados de muchos países. Desde luego, no puede proporcionar una solución para cada situación posible y es necesario considerado a la luz de las circunstancias locales. No me cabe duda, sin embargo, de que servirá de lista de comprobación valiosa y de instrumento de capacitación útil para todos los responsables de reducir esta nociva actividad delictiva.

Antonio Maria Costa
Director Ejecutivo
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Viena, octubre de 2005

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

Objetivos

El objetivo principal del presente manual es preservar la vida. También tiene por objeto:

- Alertar a la comunidad internacional sobre el aumento de los secuestros en todo el mundo;
- Mejorar la comprensión universal del secuestro, sus consecuencias y la necesidad de coordinar las actividades nacionales e internacionales para combatirlo y reducir al mínimo sus efectos;
- Aumentar la toma de conciencia en los países, y en las personas que ocupan puestos de responsabilidad, con respecto a las consecuencias, el ámbito y la naturaleza del secuestro, incluida su utilización por grupos organizados de delincuentes y terroristas, y la creciente "internacionalización" del secuestro;
- Ofrecer orientación a los entes normativos acerca de las consideraciones más importantes que se deben tener en cuenta en la elaboración de la política pública para contrarrestar el secuestro;
- Proporcionar a los encargados de hacer cumplir la ley un instrumento práctico para fortalecer su capacidad y eficacia en la prevención e investigación de casos que incluyan secuestros;
- Promover el intercambio de experiencias y prácticas recomendadas, tanto en el plano nacional como internacional;
- Promover el desarrollo y la aplicación de mecanismos eficaces para la cooperación entre los países, incluida la identificación de los puntos nacionales del contacto, para hacer frente al secuestro con más eficacia;
- Recalcar que la preparación mediante la prevención, la asignación de recursos, la planificación para casos imprevistos y la capacitación son esenciales en toda actividad para combatir el secuestro;
- Reconocer el valor y la importancia de desarrollar asociaciones eficaces y establecer la cooperación entre el sector público y el sector privado para contrarrestar el secuestro.

Cómo utilizar este manual

El secuestro es un delito potencialmente mortal que, independientemente de su prevalencia, requiere la aplicación de medidas eficaces para contrarrestarlo.

Este manual tiene por objeto asistir a los entes normativos (ya sea del sector público o del sector privado), los oficiales superiores encargados de hacer cumplir la ley, los profesionales que trabajan en la prevención e investigación del secuestro y las personas que se ocupan de elaborar cursos de capacitación para contrarrestar este fenómeno. Contiene capítulos sobre cuestiones de política pública, prevención y preparación, así como sobre los elementos clave que deben considerarse cuando se responde al secuestro. Su contenido se basa en la experiencia de especialistas de varios países que se han venido ocupando de la preparación y la lucha contra el secuestro. En este sentido, puede considerársele como un manual mundial de las prácticas recomendadas como base para la evaluación de las capacidades nacionales actuales y para la formulación de medidas de respuesta. Ahora bien, se lo debe interpretar teniendo en cuenta las circunstancias locales.

EL secuestro: La amenaza

“Juan (no es su nombre real) tuvo un mes de mayo cruel. En ese mes solamente, siete de sus amigos y conocidos fueron secuestrados y tres de ellos murieron. Esto se sumo al secuestro de dos miembros de su familia inmediata.

“ ...

“Hasta hace poco, los secuestradores escogían a víctimas muy adineradas y realizaban operaciones en estilo militar. Ahora están atacando a las clases medias. Habiéndose desplazado hacia un mercado masivo, están aceptando rescates más pequeños.

“ ...

“Además, los secuestradores se han tornado más violentos. En el pasado, rara vez se molestaba a las víctimas. Ahora las mujeres cautivas son generalmente violadas, y los hombres a menudo son golpeados y mutilados. Se les envían a las familias de las víctimas orejas y otras partes del cuerpo.”

Fuente: “Fear of captivity: crime in Mexico”, Economist, 17 de junio de 2004.

El secuestro es un delito grave con consecuencias potencialmente dolorosas para las víctimas y sus familias, para las comunidades, los países y, por extensión, para la comunidad internacional. Hay pruebas convincentes de que muchas personas que sobreviven al secuestro nunca se recuperan totalmente del trauma que ocasiona. Los efectos sobre las familias de las víctimas, los amigos íntimos, los familiares y los colegas también pueden ser importantes. Cuando el secuestro es generalizado se plantean temores y dudas en la comunidad; esta falta de confianza puede contribuir a la incertidumbre social y política y a la declinación económica.

En algunos países el secuestro es generalizado; en otros está menos difundido, pero siempre es alarmante. El establecimiento de las tendencias internacionales del secuestro plantea un reto. El número real de casos que incluyen el secuestro no siempre está totalmente claro: puede que muchos casos no se denuncien por temor a las represalias. Hay diferentes definiciones del término "secuestro" y diferentes sistemas de registro y notificación en algunos países, todo lo cual contribuye a una falta de claridad y dificulta las comparaciones.

Según una encuesta reciente de las Naciones Unidas sobre la extensión de los secuestros en todo el mundo¹:

¹ 'Cooperación internacional en prevenir, combatir y eliminar el secuestro y en prestar asistencia a las víctimas: Informe del Secretario General' (E/CN.15/2003/17, 5 de marzo de 2003).

- El secuestro es tanto un problema creciente como un problema cada vez más internacional, en el que víctimas y delincuentes (así como las demandas de rescate de estos últimos) con frecuencia trascienden las fronteras internacionales;
- Hay una tendencia creciente de los grupos organizados de delincuentes y terroristas a recurrir al secuestro, especialmente con fines de extorsión, como un medio de acumular capital para consolidar sus operaciones criminales y emprender otras actividades ilícitas, como la trata de personas, el tráfico de armas de fuego o drogas, el blanqueo de dinero y los delitos relacionados con el terrorismo;
- El delito de secuestro crea un incidente complejo y fundamental que requiere respuestas hábiles, oportunas y eficaces de las autoridades gubernamentales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Tipos de secuestro

El secuestro 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 (resolución 2002/16 del Consejo Económico y Social).

El motivo de un secuestro, así como el resultado buscado por los delincuentes (y terroristas) involucrados, varía significativamente. Aunque estas distinciones no siempre se reconocen en la ley, pueden ser útiles para comprender el *modus operandi* y los objetivos del secuestrador, así como para determinar la respuesta más apropiada de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

Los tipos más comunes de secuestro son²:

- **Secuestro con fines de extorsión**, para exigir una suma de dinero, influir en decisiones empresariales u obtener una ventaja comercial;

Cecilia Cubas, la hija de 32 años de edad del ex presidente del Paraguay, fue secuestrada cerca de su hogar por pistoleros en una operación de estilo paramilitar en septiembre de 2004. Supuestamente se pagó una suma de dinero, pero los secuestradores rompieron el contacto. El cuerpo de la víctima se encontró en una cámara subterránea en febrero de 2005.

Un zar del juego fue secuestrado junto su automóvil. Fue mantenido en cautiverio en las montañas remotas de la provincia china de Taiwán durante 18 días. Sus captores exigieron el pago de 209 millones de dólares en el plazo de un mes para salvar su vida. El secuestrado escapó, realmente ileso, y también escaparon sus secuestradores.

Un empresario ghanés fue secuestrado en un hotel en los Países Bajos y luego llevado a Bélgica. Los secuestradores exigieron que su familia Ghana pagara por su rescate. Delincuentes situados en el Reino Unido controlaban la operación de secuestros. La víctima fue torturada por los secuestradores y finalmente fue rescatada por las fuerzas del orden público. El incidente dio lugar a numerosos arrestos en varios países europeos.

- **Secuestro con fines políticos o ideológicos**, cuyo objetivo puede ser destacar una reivindicación particular, crear una atmósfera de inseguridad (o reforzarla), obtener publicidad o influir en decisiones de gobiernos u otras entidades;

² Cooperación internacional en prevenir, combatir y eliminar el secuestro y en prestar asistencia a las Víctimas: Informe del Secretario General" (E/CN. I5/200417, 15 de marzo de 2004), párr. 10.

Desde que se puso fin al régimen de Saddam Hussein en 2003, un número significativo de occidentales en el Iraq, así como algunos de los iraquíes que colaboraban con ellos, han sido secuestrados por insurgentes, en muchos casos con la intención de demostrar la incapacidad del Gobierno para proporcionar seguridad.

- **Secuestro entre grupos delictivos, o dentro de ellos**, con el fin de cobrar deudas u obtener ventajas en un mercado delictivo particular o con fines de intimidación;

En el Reino Unido, tres hombres que portaban armas automáticas irrumpieron en una casa y capturaron a un hombre mientras estaba tomando un baño. Los secuestradores encerraron al hombre desnudo en el maletero de un automóvil y se alejaron rápidamente. Una hora después, los secuestradores exigieron el pago de 400.000 dólares como rescate. La cantidad posteriormente se redujo a 130.000 dólares. Poco después, la víctima recuperó su libertad, tras haber sido golpeada y torturada. Se cree que se pagó la suma exigida, que correspondía a una deuda de drogas. Todas las partes involucradas se negaron a cooperar con la investigación posterior; aunque se hicieron arrestos, no se encausó a nadie. El costo para la policía se calculó en 2 millones de dólares.

- **Secuestro vinculado a disputas familiares o domésticas**, que en algunas jurisdicciones se conoce como "raptó";

Dos niños fueron secuestrados en el estado de Illinois, en los Estados Unidos, y llevados a México por su madre, que no tenía su custodia. Cuando por fin fueron recuperados, habían sufrido dos años de desamparo grave, abuso y aislamiento.

- **Secuestro con fines de explotación sexual**, que puede incluir el contrabando posterior de las mujeres y los niños a través de las fronteras nacionales;

Grupos de delincuentes organizados secuestraron a mujeres jóvenes de los Estados bálticos que habían sido atraídos a países de Europa occidental con el pretexto de que ya tenían asegurado un trabajo como niñeras. Las mujeres fueron obligadas a prostituirse, y con frecuencia fueron vendidas a otros grupos delictivos en otros países.

- **Secuestro en el curso de otras actividades delictivas**, normalmente para facilitar la adquisición de determinados productos, generalmente en el curso de un robo;

Las familias de dos empleados bancarios en Irlanda del Norte fueron secuestradas y mantenidas en cautiverio por secuestradores que exigieron que los empleados del banco facilitaran el robo de 40 millones de dólares de un banco importante.

- **El secuestro simulado o fraudulento**, en que la "víctima" actúa conjuntamente con otros o sola para obtener algún beneficio material o de otro tipo.

En Argentina, un hombre fue arrestado por haber organizado su propio secuestro. La policía había logrado rastrear la llamada telefónica en la cual se había hecho la demanda de rescate. El hombre admitió que había estado jugando en un casino y había perdido el dinero que se había ahorrado para la operación quirúrgica de su hija.

El secuestro es un fenómeno diverso. Puede incluir a delincuentes organizados, infractores menores u oportunistas. Puede incluir a terroristas o grupos de insurgentes. Puede ser motivado por el deseo de lucro, el rencor o la desesperación. El secuestro de víctimas puede ser general (cuando es de naturaleza indiscriminada) o específico (figuras prominentes, migrantes, minorías o los adinerados).

Las características nacionales y regionales pueden influir en los tipos de secuestro que ocurren; por ejemplo, el secuestro puede vincularse a rituales socioculturales, cultos o ritos de aprobación.

Los delincuentes son innovadores y sus métodos están en constante evolución. A medida que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley desarrollan y mejoran las estrategias de prevención e investigación, los delincuentes buscan nuevas maneras de superarlos. Recientemente, ha habido cada vez más ejemplos de:

- **Secuestros "expreso"**, en que la víctima es secuestrada durante un período corto pero suficiente para obtener alguna concesión o ganancia financiera;
- **El "secuestro virtual"**, en que inicialmente no hay ningún secuestro pero se exige un pago con el pretexto de que una persona (a menudo un pariente) ha sido secuestrado y se paga un rescate; una variante consiste en que, en el momento del pago, la persona que lo efectúa es secuestrada para asegurar un segundo rescate;
- **La venta de la víctima de un secuestro** a otro grupo, igualmente motivado, que luego negocia el pago de un rescate.

Es crucial comprender la naturaleza del fenómeno del secuestro, tanto en el plano nacional como internacional, así como vigilar su evolución, para formular una respuesta apropiada en materia de prevención e investigación.

CAPÍTULO II

CUESTIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

El secuestro es un deliro grave y una violación del derecho a la libertad individual y de otros derechos fundamentales (resolución 2002/16 del Consejo Económico y Social).

El secuestro se ha descrito como uno de los negocios ilícitos de crecimiento más rápido a nivel mundial³. Está aumentando en varios países de todo el mundo y es considerado por los grupos organizados de delincuentes y terroristas como un medio de acumular capital. Explota las situaciones de deterioro social y económico y corrupción, y prospera en ellas. Puede ser particularmente problemático en zonas de conflicto.

En los países donde el secuestro se ha vuelto generalizado, ha habido una disminución significativa en la confianza pública, tanto dentro del país como internacionalmente. Puede tener no solo consecuencias sociales adversas sino también importantes repercusiones económicas y para la seguridad, que a menudo crean un círculo vicioso.

Una de las principales responsabilidades de cualquier gobierno es mantener la seguridad, la paz y el orden. Esto incluye la protección de los individuos y la prevención de la delincuencia.

Para enfrentar el secuestro eficazmente, los entes normativos deben asegurar que haya medios disponibles para responder en forma eficaz, o sea, una política nacional clara, legislación apropiada, mecanismos de coordinación nacionales y sistemas para facilitar la cooperación internacional. En el presente capítulo se examinan estas cuestiones con mayor grado de detalle.

Política nacional

A fin de elaborar una política pública eficaz para combatir el secuestro es necesario comprender la naturaleza y la magnitud del problema. Esto significa contar con un procedimiento para obtener información, compilarla, analizarla y evaluarla, y luego actuar en consecuencia.

Sobre la base de una evaluación del alcance del problema (y la imagen quizá no esté muy clara), una política eficaz para combatir el secuestro probablemente incluirá:

- Legislación apropiada y efectiva, y potestades adecuadas que reflejen las "mejores prácticas" mundiales;
- Medidas preventivas para reducir las oportunidades para el secuestro;
- Asociaciones eficaces que incluyan al sector público, el sector privado, la comunidad y el público en general;
- Medidas eficaces de aplicación de la ley, para aumentar los riesgos de los secuestradores;
- Planes para casos imprevistos, con un deslinde claro de las funciones, las responsabilidades y los mecanismos de coordinación;
- Recursos adecuados en cuanto a personal, equipo y capacitación;
- Procedimientos para realizar exámenes y evaluaciones periódicos.

Cuando se formula una política pública contra el secuestro, los Estados deben tener en cuenta lo siguiente:

³ Rachel Briggs, *The Kidnapping Business* (Foreign Policy Centre, 2001).

- En una operación relacionada con un secuestro, la preservación de la vida debe tener la prioridad más alta;
- Las políticas no deben legitimar el pago de un rescate para asegurar la liberación de la víctima de un secuestro;
- El suministro de asistencia, orientación y apoyo a las familias de las personas secuestradas es una "obligación de diligencia" esencial del Estado;
- Las asociaciones con organizaciones no gubernamentales para ejecutar programas de asistencia y protección para las víctimas y los testigos son beneficiosas;
- La necesidad de considerar la reglamentación de las empresas comerciales privadas que ofrecen servicios de investigación y negociación para casos de secuestro;
- La necesidad de evaluar la conveniencia de autorizar los "seguros de secuestro", que, como lo ha demostrado la experiencia, pueden actuar como un estímulo para la comisión de esos delitos;
- Las medidas preventivas deben incluir contribuciones de todos los sectores de la sociedad, entre ellos la docencia, los grupos de jóvenes, las organizaciones de voluntarios, el sector privado y el sector público;
- Asegurar la aplicación de todos los instrumentos internacionales pertinentes, incluida la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo 1);
- Se debe promover la cooperación internacional policial y judicial para mejorar el intercambio de información y facilitar los procedimientos y las operaciones en el extranjero, incluidos, en particular, los acuerdos específicos con países vecinos o aquellos en que haya un claro vínculo con la víctima o los delincuentes;
- La complejidad y el peligro asociados con la investigación del delito de secuestro requieren una respuesta hábil, eficiente y eficaz. Según la naturaleza y el grado del secuestro, quizá sea necesario crear unidades especializadas y proporcionar por lo menos equipo, personal adecuado, capacitación y realizar ejercicios periódicos, así como contar con los instrumentos técnicos más modernos para investigar casos de secuestro;
- Asegurar una comunicación y coordinación eficaces dentro del sistema de justicia penal, incluso entre el poder judicial, los fiscales y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, tanto respecto de la capacitación y los ejercicios prácticos en escenarios realistas como respecto de operaciones de secuestro reales;
- La necesidad de establecer una estrategia fácil de comprender y acordada con los medios de información respecto de los casos de secuestro, y de establecer estrategias de comunicación para informar al público en general de las formas de prevenir el secuestro;
- Dado que en muchos casos de secuestro lo que se busca es el pago de un rescate, la legislación que dispone el embargo, la incautación y la confiscación del producto del secuestro, y del producto del delito en general, puede utilizarse como un poderoso medio de detectar y disuadir a los delincuentes involucrados en tales delitos;
- Asegurar la creación de mecanismos para el intercambio de la información y las bases de datos que contienen información sobre el *modus operandi* de los secuestradores, que son cruciales para la detección efectiva de los casos de secuestro y para evaluar las tendencias actuales y futuras;
- Crear un organismo nacional encargado de formular, coordinar y actualizar la política para contrarrestar el secuestro, incluida una capacidad de investigación para identificar los nuevos instrumentos y técnicas, y para compartir las mejores prácticas.

Legislación

Los sistemas jurídicos nacionales deben tipificar el secuestro, o su equivalente, como un delito penal específico y asegurar que haya una legislación apropiada que abarque la privación de la libertad, la restricción de la libertad personal, el encarcelamiento falso o

indebido y el rapto. Se han identificado cuatro elementos comunes del delito de secuestro que son pertinentes como marco de la legislación apropiada⁴:

- La captura, el transporte o la privación de la libertad ilegales de un individuo sin su consentimiento;
- El empleo de violencia, la amenaza de violencia y/o el fraude y el engaño en la comisión del delito;
- El mantenimiento de la víctima en un lugar desconocido (que en algunas jurisdicciones puede distinguir el delito de "secuestro" del delito de "toma de rehenes");
- El objetivo específico del beneficio económico o financiero y/o la influencia política o de otro tipo, incluso mediante la práctica de la extorsión.

El secuestro debe considerarse un delito grave, punible con una pena de encarcelamiento importante. En varios países, el delito de secuestro se considera como un delito grave penado con privación de la libertad de al menos cuatro años. En muchos de esos países, está sancionado con una pena de prisión perpetua.

Además, debe considerarse la identificación de "factores agravantes", que pueden conducir a un aumento del castigo estipulado. Tales factores pueden figurar expresamente en la legislación o formar parte de las directrices para la judicatura y los fiscales. Los ejemplos de tales "factores agravantes" incluyen⁵:

- Los secuestradores obtuvieron o se propusieron obtener un beneficio o un rescate;
- Los perpetradores estaban armados o usaron la fuerza;
- Se produjo la muerte o una lesión, o se amenazó con la muerte o lesiones;
- La víctima fue maltratada, torturada o tratada de una manera particularmente cruel;
- Se causó daño psicológico o de otro tipo;
- El secuestro fue realizado por una organización delictiva o hubo una conspiración criminal;
- Los autores fingieron ser autoridades estatales;
- El secuestro fue perpetrado por personas que ofrecían servicios de seguridad, o pólizas de seguros, o por uno de sus empleados;
- El secuestro fue cometido por un funcionario o representante de las autoridades públicas en contravención de sus responsabilidades;
- La víctima fue mantenida en cautiverio durante un periodo extenso;
- Hubo varias víctimas mantenidas en cautiverio;
- La víctima fue explotada sexualmente o se la obligó a contraer matrimonio;
- El motivo para el secuestro fue ejercer coerción sobre la víctima para que integrara un grupo delictivo;
- La víctima era un menor de edad, una persona de edad o una persona que por algún otro motivo era considerada vulnerable (por ejemplo, era mental o físicamente discapacitada);
- La víctima fue llevada a otro país;
- La víctima era un funcionario de gobierno, un funcionario público o un representante diplomático;
- La víctima era un testigo en actuaciones judiciales en curso;
- La víctima fue escogida debido a su raza, etnia, nacionalidad, convicciones políticas, religión o falta de fe religiosa.

También se pueden tener en cuenta factores que se consideren como mitigadores del castigo cuando se ha dictado una condena por secuestro. Ésta es una cuestión contenciosa, pero tales factores de mitigación puede incluir una acción del delincuente,

⁴ Cooperación internacional en prevenir, combatir y eliminar el secuestro y en prestar asistencia a las Víctimas: Informe del Secretario General" (E/CN.15/2004/17, 15 de marzo de 2004), párr. 6.

⁵ "Cooperación internacional en prevenir, combatir y eliminar el secuestro y en prestar asistencia a las Víctimas: Informe del Secretario General" (E/CN.15/2003/7, 5 de marzo de 2003), párr. 5.

como liberar voluntariamente a la víctima del secuestro antes de que pudiera producirse una lesión o distanciarse de la acción de los otros perpetradores y trabajar positivamente para la liberación de la víctima de un secuestro.

La legislación debe dar los poderes apropiados a los organismos de represión y a las autoridades judiciales para investigar presuntos secuestros. Esos poderes deben reconocer la necesidad de aplicar medidas de ejecución de la ley para ubicar y rastrear a las víctimas y los infractores, para recoger información de inteligencia y de otro tipo y material probatorio, así como para embargar, incautar y decomisar activos.

El secuestro está convirtiéndose cada vez más en una cuestión internacional, y los delincuentes procuran explotar las diferencias entre las jurisdicciones nacionales. Se insta a los Estados a que se aseguren de que sus legislaciones se ajusten a las normas internacionales y de que tengan mecanismos que permitan realizar operaciones conjuntas con otras jurisdicciones.

De importancia capital son la transparente independencia, integridad y oportunidad del proceso judicial. Se recomienda que se fijen plazos para enjuiciar a las personas detenidas y acusadas de delitos de secuestro.

Coordinación nacional

La obligación del Estado de prevenir y combatir el secuestro implica no solo la formulación apropiada de políticas y la promulgación de los instrumentos jurídicos necesarios y proporcionales, sino también la necesidad de asegurar que se cuente con las estructuras institucionales que permitan al Estado responder a este fenómeno delictivo de una manera eficaz.

La coordinación nacional es particularmente importante para hacer frente al secuestro, ya que este delito se puede cometer en cualquier parte. Es probable que haya varios protagonistas y que los incidentes se vuelvan críticos rápidamente. La lucha contra el secuestro es compleja y difícil.

En muchos países con niveles de secuestro moderados o altos, se ha demostrado que la creación de un órgano nacional de coordinación específico (en algunos países, puede ser un órgano normativo), en el que estén representados todos los organismos pertinentes, facilita las actividades para combatir eficazmente el secuestro. Esos países han determinado que la coordinación nacional asegura la máxima eficacia en cuanto a la ejecución y los costos: brinda mejores oportunidades para compartir información y experiencia y aplicar las prácticas adecuadas de manera coherente, y demuestra la voluntad política del país.

Una estructura nacional de coordinación específica posibilitará una respuesta más eficaz:

- Alentando una cooperación estrecha y eficaz entre las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales para asegurar que la política sea pertinente y que se aplique, para asesorar sobre la legislación y para vigilar la eficacia de la estrategia nacional;
- Permitiendo la concertación y el desarrollo de alianzas estratégicas entre las partes interesadas, incluidas las de los sectores público y privado, con los voluntarios, y entre las autoridades policiales y la fiscalía;
- Identificando los objetivos compartidos y aclarando las funciones y las responsabilidades de los organismos interesados;
- Desarrollando equipos de investigación conjuntos policiales y judiciales en los planos regional o nacional;
- Recalcando que el trabajo independiente y aislado es menos productivo;
- Posibilitando la firma y ejecución de memorandos de entendimiento y acuerdos de cooperación bilaterales e internacionales, jurídicos y policiales;
- Identificando y aplicando prácticas adecuadas y contribuyendo a la evolución en curso de los organismos responsables de combatir el secuestro;

- Desarrollando planes de capacitación uniformes y de alto nivel, y organizando ejercicios prácticos, basados en posibles escenarios, para todos los interesados.

En los países en que no se considere necesario o apropiado (quizás porque hay muy pocos secuestros) tener un organismo nacional específico para coordinar las actividades de lucha contra el secuestro, se recomienda que esa coordinación se asigne a un órgano existente y que su estado de preparación sea examinado periódicamente teniendo en cuenta las esferas de actividad enumeradas *supra*.

Estrategia nacional

Los principales objetivos de un órgano coordinador son elaborar una estrategia nacional para combatir el secuestro y asegurar que ésta sea apropiada para afrontar los retos actuales y futuros, que los recursos y la capacitación con que se cuente sean suficientes, que el desempeño se vigile constantemente, que el aprendizaje sea continuo y que la estrategia se vaya mejorando según esa experiencia. Eso es importante porque demuestra el reconocimiento político de la gravedad del secuestro.

Los elementos clave de una estrategia nacional eficaz son, entre otros:

- Proveer los medios para la reunión, el almacenamiento (mediante una base de datos), el análisis y la difusión de información de inteligencia y de otro tipo para proporcionar evaluaciones estratégicas de cómo funciona el secuestro y para identificar los lugares más expuestos y los delincuentes involucrados y su *modus operandi*;
- Promulgar y, cuando sea necesario, modificar la legislación nacional (incluidos los poderes necesarios y la rendición de cuentas) para mejorar y facilitar la aplicación eficaz de la estrategia nacional para combatir el secuestro;
- Establecer un punto focal nacional encargado de los casos que incluyan el secuestro;
- Elaborar una estrategia para la prevención del secuestro, conjuntamente con los interesados directos pertinentes, dirigida a los grupos vulnerables, al público en general y a las empresas;
- Establecer medidas de apoyo significativas para las víctimas de secuestros y sus familias y para los testigos;
- Identificar los elementos clave del proceso de investigación y asegurar que las autoridades apropiadas tengan los recursos adecuados y acceso al personal especializado, el equipo y la tecnología necesarios para investigar eficazmente los casos de secuestro;
- Establecer enlaces eficaces con los fiscales y la judicatura para acelerar los procesos penales y facilitar el decomiso del producto del delito, cuando corresponda, y con objeto de garantizar la ejecución de los programas que proporcionan indemnización a las víctimas y protección a los testigos;
- Examinar el cumplimiento de los instrumentos internacionales y desarrollar la cooperación bilateral y regional;
- Poner en práctica y dirigir un programa de investigación para identificar las prácticas adecuadas, incluida la rendición de cuentas minuciosa y oportuna de todos los que realizan actividades operacionales en relación con el secuestro;
- Asegurar que la capacitación impartida a todos los organismos sea uniforme y coordinada y que idealmente incluya ejercicios conjuntos.

Coordinación y cooperación internacionales

<p>Dos migrantes e etnia china que tenían entre 20 y 29 años fueron secuestrados de su residencia en Toronto (Canadá). Los secuestradores transmitieron sus demandas a los padres de la víctimas en Hong Kong (Región Administrativa Especial de China). Seis días después del secuestro, las víctimas escaparon de sus captores en el Canadá. Una operación conjunta, que incluía a órganos de represión y autoridades judiciales del</p>
--

Canadá y China, incluida la Región Administrativa Especial de Hong Kong, que culminó con la detención de los secuestradores.

Un hombre joven secuestró a su hija de 4 años de edad de su hogar en Alemania y la llevó a través de Austria, Eslovenia y luego Croacia a su país de origen, Bosnia y Herzegovina. El hombre tenía un arma de fuego y dos granadas. En cada uno de esos países, cada vez la policía trató de detenerlo, amenazó con hacer explotar el automóvil con su hija dentro. Las autoridades de su país de origen por fin lo detuvieron después de que un negociador especialmente capacitado le convenció de que liberara a su víctima.

El secuestro se está convirtiendo en un problema cada vez más internacional. La globalización ha producido muchos resultados positivos en cuanto al aumento del comercio y los viajes internacionales, tanto con fines de negocios como de recreación. Sin embargo, la delincuencia organizada ha explotado rápidamente las oportunidades que ofrecen el relajamiento de los controles en las fronteras y las mayores facilidades para viajar, que también han contribuido a cambios en las modalidades del secuestro:

- Cada vez más víctimas son ciudadanos extranjeros;
- Cada vez más las demandas se plantean o incluyen a las familias, las empresas, las organizaciones o los gobiernos de otros países, o provienen de otro país;
- Cada vez son más los delincuentes (o terroristas) involucrados en el secuestro que pertenecen a grupos internacionales organizados, con enlaces en uno o más países.

Los secuestros que se observan en la actualidad tienen estos elementos. Hay indicaciones de que están aumentando en frecuencia y complejidad y que seguirán haciéndolo. Por consiguiente, es crucial que cada Estado esté preparado y que sea capaz de combatir el secuestro no solo dentro de sus propias fronteras sino también en el plano internacional, ya sea en el país en que se produjo el secuestro, o en países en que haya un vínculo con los delincuentes, sus demandas de rescate o la víctima.

Es necesario que cada Estado esté preparado para tratar el fenómeno transnacional del secuestro:

- Estableciendo políticas claras que establezcan las prioridades de las medidas que se aplicarán cuando ocurran esos incidentes, teniendo presente que los objetivos y los principios generales clave de tales medidas deben ser salvar la vida, oponerse a las concesiones y defender el imperio de la ley;
- Prestando apoyo y promoviendo la coordinación y la cooperación internacionales, en particular respecto de las cuestiones policiales y judiciales;
- Firmando, ratificando y aplicando los instrumentos jurídicos regionales e internacionales;
- Velando por que se establezcan las capacidades necesarias para iniciar o recibir y atender peticiones de asistencia.

En su resolución 59/154 de diciembre de 2004, la Asamblea General alentó a los Estados Miembros a seguir fomentando la cooperación internacional, especialmente la extradición, la asistencia judicial recíproca, la colaboración entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el intercambio de información, con miras a prevenir, combatir y erradicar el secuestro.

Los Estados que todavía no lo hayan hecho deben ratificar los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes para la aplicación de una estrategia eficaz de lucha contra el secuestro. Esos instrumentos se enumeran en el anexo I de esta publicación. Uno de los instrumentos más importantes para la coordinación y la cooperación internacionales es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Esa Convención, que entró en vigor el 29 de septiembre de 2003, no está dirigida

específicamente al secuestro; sin embargo, contiene varios elementos que son esenciales para el establecimiento de una política eficaz para combatir el secuestro, tanto en el plano nacional como en el internacional. Esos elementos incluyen:

- La promoción de las capacidades de prevención;
- Las medidas para mejorar la cooperación con los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y entre ellos;
- El estímulo para la recopilación, el análisis y el intercambio de la información general y sobre las tendencias de la delincuencia organizada;
- Las maneras de proteger y apoyar a las víctimas y los testigos;
- La asistencia jurisdiccional y la asistencia judicial recíproca, incluso en forma de investigaciones conjuntas; la extradición simplificada, la transferencia de los procesos penales y la transferencia de las personas declaradas culpables;
- La capacidad de utilizar técnicas de investigación especiales, incluida la entrega vigilada, los agentes encubiertos y la vigilancia;
- Los medios para combatir la corrupción y el blanqueo de dinero;
- La incautación y la confiscación de bienes (activos financieros, bienes inmuebles y equipo), junto con la cooperación internacional para la confiscación de haberes y la capacidad de compartir los bienes confiscados internacionalmente;
- El suministro de apoyo a los países en desarrollo para fortalecer su capacidad mediante una variedad de medidas, incluidas la capacitación y la asistencia técnica.

La ratificación y aplicación efectiva de la Convención contra la Delincuencia Organizada es un elemento esencial de una estrategia para enfrentar el secuestro, en particular respecto del fomento de la coordinación y la cooperación internacionales.

Los secuestros con aspectos internacionales son rápidos, impredecibles y potencialmente mortales. Por más raros que sean tales incidentes, es esencial que cada Estado se prepare para responder a ellos, que cuente con procedimientos probados y que puedan aplicarse rápidamente. Es esencial contar con capacidad para establecer comunicaciones eficaces, compartir información, adoptar decisiones y tomar medidas. El cumplimiento de esos requisitos puede facilitarse mediante:

- El establecimiento de un organismo nacional que adopte decisiones sobre tales incidentes críticos;
- La identificación de una dependencia responsable de recibir, evaluar y difundir la información de inteligencia y de otro tipo relacionada con el secuestro y de asegurar la aplicación de las medidas necesarias;
- La participación de partes ajenas a la estructura gubernamental, en particular los ministerios o departamentos encargados de la vigilancia policial, los servicios de inteligencia, la justicia, los asuntos interiores, el comercio y las relaciones exteriores, y el establecimiento de sistemas de comunicación entre ellos;
- La participación de las embajadas y los consulados de otros Estados, dentro de las fronteras nacionales y en otros países;
- La creación de un punto focal nacional (a menudo denominado el único punto de contacto) disponible las veinticuatro horas del día, encargado de suministrar la información que utilizarán otros Estados y con capacidad para intercambiar información (quizás por conducto de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)), iniciar acciones operacionales y coordinar los esfuerzos para combatir el secuestro;
- La disponibilidad de unidades operacionales policiales y judiciales, especializadas y capacitadas para responder a peticiones de asistencia rápidamente.

Red de Proyecto

Al menos 53 estados han intercambiado la información que identifica las unidades especiales en la investigación de casos de secuestro con implicaciones internacionales, a

fin de facilitar el intercambio en tiempo real de información de inteligencia y de otro en situaciones de emergencia, junto con un panorama general de las disposiciones de su derecho penal y civil.

En junio de 2005, los miembros de la Red del Proyecto eran: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Botswana, Brasil, Bulgaria, Canadá, China, Chipre, Colombia, Croacia, Dinamarca, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, ex Republica Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Georgia, Ghana, Grecia, Honduras, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Hungría, India, Islandia, Israel, Italia, Kenya, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Nepal, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Republica Checa, Rumania, Seychelles, Singapur, Sudáfrica, Suecia y Suiza.

Para obtener mas información se ruega dirigirse a la secretaria de la Red del Proyecto en el Reino Unido (teléfono (0044)207-238-8418).

Cuestiones de política: lista de comprobación

- ¿Hay una política y estrategia nacional clara respecto del secuestro?
- ¿Hay un sistema nacional coherente para buscar, recoger y analizar información y evalúa continuamente la amenaza planteada por el secuestro?
- ¿Hay legislación nacional vigente para prevenir, disuadir y detectar el secuestro?
- ¿Tiene los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las autoridades judiciales los poderes necesarios para enfrentar el secuestro?
- Hay una respuesta operacional dotada de los recursos adecuados, capacitada y coordinada para responder en casos de secuestro?
- ¿Hay acuerdos vigentes para la coordinación nacional entre todos los organismos (Incluidos los sectores públicos y privado)?
- ¿Se a establecido un punto focal nacional para la coordinaron y la acción a nivel internacional (y a nivel nacional)?
- ¿Son claras y se comprenden las responsabilidades de los diversos organismos y departamentos (gubernamentales)?
- ¿Se han ratificado y puesto en practica todos los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes para la aplicación de una estrategia eficaz para combatir el secuestro (véase el anexo I)?
- ¿Se cuenta con un proceso para examinar las cuestiones mencionadas Supra?

CAPÍTULO III

PREVENCIÓN Y PREPARACIÓN

La lucha contra el secuestro es una tarea compleja, difícil y peligrosa. Además, el secuestro es un crimen costoso en cuanto a las repercusiones que puede tener en la confianza internacional (puede desalentar la inversión).

Claramente, la prevención del secuestro debe ser una actividad prioritaria de todos los gobiernos. Del mismo modo, para hacer frente a los secuestros que ocurran dentro de los límites nacionales o fuera de ellos (como sucede cada vez con más frecuencia), hay que asegurarse de que se tomen las medidas adecuadas, y esto requiere un estudio y una preparación cuidadosos.

Prevención: principios básicos

El establecimiento de una estrategia para prevenir el secuestro implica determinar la escala y la naturaleza del problema y desarrollar iniciativas diseñadas para aumentar los riesgos y reducir las oportunidades para los secuestradores.

Comprensión del problema

Es importante tener una imagen clara de la dinámica del secuestro: dónde sucede, quién corre el riesgo, quiénes son los secuestradores, cómo operan y qué los motiva⁶. Esto requiere la puesta en práctica de un sistema para la reunión, recopilación, almacenamiento (en una base de datos), análisis y difusión de información sobre el secuestro. También es necesario tener una imagen de la naturaleza actual y la magnitud del problema, las tendencias y la evolución probable, tanto en el plano nacional como internacional, para desarrollar y actualizar una estrategia eficaz de prevención (y cumplimiento). Esta evaluación del fenómeno del secuestro aportará información útil para la estrategia nacional y el órgano coordinador (véase el capítulo II supra).

Aumento de los riesgos para los secuestradores

Los delincuentes suelen hacer elecciones racionales sobre dónde, cuándo y cómo cometer el delito. Sopesan el riesgo y la recompensa porque quieren que su negocio sea lucrativo y seguro. Éste es particularmente el caso en lo que se refiere al secuestro con fines de extorsión, quizás más que respecto del secuestro políticamente motivado. La experiencia indica que hay un gran estímulo para los secuestradores si hay mucha inestabilidad, si el riesgo de detección es bajo y la oportunidad para la corrupción es alta. De igual forma, cuando hay una falta de comprensión e información o los organismos son visiblemente renuentes a cooperar) los riesgos pueden parecer mínimos para los secuestradores.

Una estrategia de prevención de secuestros que aumenta los riesgos para los secuestradores debe incluir:

- Un compromiso político y una política clara, no ambigua, de lucha contra el secuestro;
- Una legislación nacional fuerte y facultades para investigar el secuestro;
- Mecanismos para promover la denuncia de incidentes de secuestro y de las personas sospechosas de haber participado en tales incidentes;
- Organismos nacionales eficaces encargados de hacer cumplir la ley, de confianza y con los recursos adecuados para investigar y resolver casos de secuestro;
- Actuaciones judiciales oportunas;
- Buena coordinación internacional entre los organismos de represión y los fiscales;

⁶ Briggs, op. cit., pág. 7.

- Coordinación entre los departamentos del Gobierno;
- Un espíritu de trabajo y de colaboración entre el sector público y el sector privado.

Reducción de las oportunidades para los secuestradores

Se pueden reducir las oportunidades para los secuestradores:

- Asegurando la acumulación de la información, los conocimientos técnicos especializados y las prácticas adecuadas para prevenir y combatir el secuestro y su distribución a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, las empresas y el público en general;
- Haciendo que los individuos y las organizaciones sean blancos "más difíciles";
- Iniciando campañas de sensibilización en los medios de información a fin mejorar la comprensión pública del riesgo del secuestro y las medidas de prevención apropiadas.

Estrategias de prevención: prácticas adecuadas

Los tipos de actividades preventivas que se pueden emprender varían inmensamente y dependen de las circunstancias locales; en otras palabras, de un análisis del problema y de cómo se lo puede enfrentar mejor. Será necesario considerar actividades a diferentes niveles y para diferentes audiencias. Los ejemplos incluyen:

- En el plano internacional: la globalización ha dado lugar a un notable aumento de los viajes internacionales, ya sea de negocios o turísticos. La difusión de información y el asesoramiento y la orientación actualizados sobre los viajes (quizás por el Ministerio de Relaciones Exteriores) en relación con otros países pueden aportar una contribución importante al aumento de la toma de conciencia por los viajeros del riesgo de secuestro) las zonas que hay que evitar y las precauciones que deben tomarse;
- En el plano nacional: los sistemas para identificar los sitios, las organizaciones y las personas vulnerables, junto con la formulación de medidas para reducir las oportunidades para el secuestro y de planes para hacer frente a imprevistos; las campañas educativas y de concienciación diseñadas de conformidad con el riesgo y que tengan por objeto aumentar las precauciones en el hogar, en el lugar de trabajo y durante los viajes; el suministro de servicios telefónicos para casos de emergencia para que la población pueda denunciar los incidentes sospechosos y obtener información sobre qué hacer, y los enlaces con organizaciones de negocios para promover la planificación de la gestión de las crisis;
- En el plano local: la identificación de las personas clave que pueden incorporarse a los grupos coordinadores locales (o las asociaciones para la prevención del delito) para enfrentar el secuestro, ayudar a difundir mensajes sobre prevención y prestar asistencia en casos de secuestro (organizaciones no gubernamentales, grupos de la comunidad local, líderes religiosos, etc.);
- Para el público en general: la disponibilidad de programas de protección de testigos dotados de recursos adecuados, incluido el anonimato en las actuaciones judiciales para dar tranquilidad a las víctimas, sus familias y los testigos, apoyar y mejorar los procedimientos judiciales, alentar las denuncias y desalentar a los posibles secuestradores;
- Para las organizaciones: la comprensión y el compromiso de los directivos superiores, basados en un análisis claro y continuo de la amenaza y el riesgo del secuestro, que permita identificar los lugares, las rutas, las actividades y las personas vulnerables, y establecer servicios de asesoramiento sobre seguridad y planes para imprevistos apropiados (que habrán de variar según la naturaleza del negocio y dónde tiene lugar, tanto dentro de un país como en el plano internacional); asegurar los enlaces con departamentos del Gobierno y organismos de ejecución de la ley para asegurar que se tenga conciencia de las últimas tendencias; establecer un equipo de gestión de crisis capacitado, equipado y preparado para actuar cuando las circunstancias lo exijan; impartir capacitación apropiada para el personal a todos los

niveles, y realizar un examen continuo del personal y de los regímenes de presentación de información;

- Para los individuos: el conocimiento de los riesgos potenciales en los lugares vulnerables y de la necesidad de evitar actividades rutinarias, los viajes sin acompañante o de alto riesgo, y la notificación de los comportamientos sospechosos.

Preparación

Uno de los objetivos principales del presente manual es mejorar el estado de preparación para hacer frente al secuestro en cualquier forma que se manifieste o pueda esperarse que se manifieste. Para combatir el secuestro se requiere un enfoque estructurado, en forma de una estrategia nacional coherente.

La experiencia indica que el secuestro puede ser de carácter individual y local, puede ser un problema nacional o, cada vez más, puede tener dimensiones internacionales. En todos los casos, es probable que requiera una solución interinstitucional, ya sea el desarrollo de una capacidad de prevención o la investigación de una denuncia de secuestro. La preparación exige esencialmente mecanismos probados de coordinación, recursos suficientes y capacitación integral.

Coordinación

Es importante que los diversos departamentos del Gobierno y del sistema de justicia penal comprendan su propia función y las funciones de otros en la prevención e investigación del secuestro. Las organizaciones no gubernamentales y muchas otras organizaciones, incluidas las del sector privado y las de comunidades locales, deben cumplir su parte. La consulta, el examen y la comprensión de las funciones, las responsabilidades y cómo contribuir son esenciales para asegurar una alianza estratégica de lucha contra el secuestro. Es igualmente esencial que los encargados de hacer cumplir la ley, en particular cuando realizan investigaciones, comprendan su propia función y sepan dónde conseguir asistencia. La estrategia nacional para combatir el secuestro (véase el capítulo II supra) debe tener en cuenta las funciones y las responsabilidades de todos los posibles asociados y explicadas.

A un nivel más táctico, hay algunos asociados que pueden desempeñar una función específica en la prevención y la investigación del secuestro. Estas funciones habrán de variar de un país a otro y deberán ser consideradas cuidadosamente. Sin embargo, hay dos tipos de asociados que son comunes a todos. En primer lugar, los secuestradores necesitan comunicarse, y es importante que haya una coordinación estrecha entre los organismos que deben investigar presuntos secuestros y los proveedores de servicios de comunicaciones para asegurar que haya acuerdos en vigor que permitan acceder legalmente a la información en circunstancias seguras durante las 24 horas del día.

Otro colaborador clave son los medios de información, que pueden desempeñar una función valiosa en la prevención del secuestro divulgando las campañas de concienciación y sobre vulnerabilidad. Estos medios también tendrán un gran interés en los casos de secuestro y muchos Estados han encontrado útil concertar acuerdos con los principales protagonistas del sector de los medios de información. Tales acuerdos pueden incluir un embargo de noticias, es decir, la voluntad de no publicar nada sobre un caso sin consulta previa, mientras esté en riesgo la vida de una víctima de un secuestro. Éste puede ser un ejercicio delicado y peligroso dadas las exigencias de interés público que pesan sobre los medios de comunicación y el hecho de que las fuentes de información extranjeras pueden decidir qué informarán sobre un caso. Habrá ocasiones en que los secuestradores han establecido contacto a través de los medios o en que pueda ser conveniente divulgar un secuestro a través de los medios. Estas cuestiones diversas refuerzan el valor de colaborar con representantes de las asociaciones de medios de comunicación para aclarar lo que es y lo que no es posible.

Dado el aumento en los últimos años de los secuestros con una dimensión internacional, se sugiere que se promuevan los acuerdos para mejorar la cooperación y coordinación operacionales con países vecinos.

Asignación de recursos

Prepararse para hacer frente al secuestro exige una inversión en recursos, incluidos los necesarios para obtener, compilar, almacenar, analizar y difundir información sobre la naturaleza y extensión del problema. Esto es crucial para comprender el desafío y para desarrollar una estrategia nacional y vigilar su aplicación.

La naturaleza del secuestro requiere que los organismos de ejecución de la ley estén adecuadamente dotados de diversos recursos que les permitan investigar eficaz y oportunamente las denuncias de secuestros. Estos recursos serán diferentes según el tipo de amenaza. Como mínimo, será necesario contar con la legislación y las potestades pertinentes y disponer de varios instrumentos técnicos, incluida la capacidad analítica, de recopilación de información y de vigilancia, una base de datos para almacenar la información sobre el secuestro, investigadores cualificados, negociadores con experiencia, una variedad de equipo técnico y una capacidad de intervención o rescate. En algunos países, la respuesta puede adoptar la forma de una unidad de especialistas dedicada a hacer frente a los secuestros; en otros, puede consistir en identificar al personal especialmente adiestrado.

Capacitación

La elaboración de una estrategia nacional para combatir el secuestro, con funciones y responsabilidades claras, requiere el reconocimiento de que la capacitación continua es un componente esencial. La capacitación es necesaria a todos los niveles dentro de todas las organizaciones, y las necesidades de capacitación deben evaluarse en forma sistemática.

Se ha reconocido en muchos países que la capacitación en los aspectos clave de la lucha contra el secuestro es necesaria para el personal directivo superior, para los directamente interesados en el secuestro y para los que pueden verse enfrentados a casos de secuestro sólo ocasionalmente. Por ejemplo, en el capítulo IV *infra*, se identifican los elementos clave de la respuesta a un presunto secuestro; incluyen la función de los primeros que reciben un informe de un secuestro, porque su acción será decisiva para la investigación posterior; por consiguiente, resulta claro que quienquiera que haya sido designado para recibir tal informe debe comprender su función, lo que se requiere de él y las consecuencias de lo que haga o deje de hacer.

El objetivo de la capacitación para el personal directivo superior debe centrarse en ponerlo en condiciones de reconocer la naturaleza y el grado de la amenaza de secuestro, la gestión de crisis, la coordinación y dirección, las opciones tácticas y los recursos requeridos para hacer frente a la amenaza. El personal a nivel operacional requiere capacitación en la realización de evaluaciones equilibradas de la información, que tengan en cuenta los aspectos jurídicos; la adopción de decisiones; la gestión de crisis y planificación para imprevistos; la utilización de información; técnicas de investigación (incluidas la negociación, la vigilancia y las opciones de intervención); la utilización de recursos, y la presentación de informes.

Muchos Estados han obtenido beneficios significativos con la formulación de un "manual de orientación" para ayudar al personal encargado de combatir el secuestro y facilitar su capacitación. Debido a la naturaleza compleja y potencialmente mortal del secuestro, ésta es una medida que se recomienda enérgicamente. De igual forma, se debe alentar la utilización de los menús desplegados de las computadoras (o tarjetas de aviso) en salas de operaciones de la policía para los que primero entran en contacto con las personas que hacen la denuncia, así como las agendas de datos que llevan consigo los oficiales.

La capacitación conjunta de los organismos de ejecución de la ley a los niveles nacional e internacional es útil para comprender las capacidades y las limitaciones de las organizaciones, y lo mismo puede decirse de la capacitación conjunta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los fiscales, así como las autoridades pertinentes del Gobierno (esto último es particularmente útil en lo que se refiere a los casos de secuestro con elementos internacionales).

De igual forma, la capacitación conjunta y los seminarios con los miembros más vulnerables del sector privado son útiles porque permiten identificar las cuestiones clave, elevar la toma de conciencia, aumentar la comprensión y aclarar cómo cada parte puede ayudar a la otra.

La utilización de ejercicios teóricos y simulacros de la vida real, a menudo basados en casos reales de secuestro, ha tenido mucho éxito en algunos países.

Nunca está de más recalcar la importancia de un programa minucioso de capacitación del principio al fin.

Prevención y preparación: lista de comprobación

- ¿Se comprende claramente la amenaza del secuestro y hay un sistema para asegurar que tengan en cuenta la últimas tendencias nacionales e internacionales?
- ¿Hay una estrategia explícita de prevención para examinar la amenaza del secuestro y asegurar la relación de actividades para combatirlo?
- ¿Participan todos los organismos pertinentes (incluidos los departamentos del gobierno, el sector público y el sector privado) en la estrategia de prevención de los secuestros y contribuyen a su aplicación?
- Hay programas educativos y de concienciación que prestan asesoramiento en materias de prevención a todos los sectores vulnerables?
- ¿Se han tomado medidas preventivas para suministrar asesoramiento sobre viajes nacionales e internacionales (con fines de negocios, en días feriados, etc.)?
- ¿Hay un programa eficaz de protección de testigos?
- ¿Hay un mecanismo eficaz que permita embargar, decomisar y confiscar el producto del delito?
- ¿Apoyan los medios de comunicación los arreglos para la prevención de los secuestros y para las actividades de preparación?
- ¿Hay una coordinación eficaz con proveedores de servicios de comunicaciones? ¿Se cuenta con legislación apropiada para facilitar la investigación del secuestro?
- ¿Cuentan con los recursos, el equipo y la capacitación apropiados los órganos que luchan contra el secuestro?
- ¿Se realizan actividades conjuntas de capacitación y simulacros con la participación de todos los sectores (órganos de ejecución de la ley y autoridades judiciales y los sectores públicos y privados)?

CAPÍTULO IV

LA RESPUESTA A UN SECUESTRO: ELEMENTOS CLAVE

Cualquier presunto secuestro es un incidente grave con consecuencias potencialmente mortales. Su investigación requiere la compilación, el análisis oportuno y la utilización cuidadosa y eficaz de la información. Los investigadores, especialmente el oficial encargado del caso (conocido como el oficial investigador superior en algunas jurisdicciones), deberán obrar con discernimiento y tomar decisiones difíciles, a menudo con información imprecisa y en circunstancias que cambian rápidamente; y, desde luego, cada caso es diferente.

Muchos secuestros están muy bien planificados. Los secuestradores habrán considerado cuidadosamente dónde apoderarse de la víctima, qué armas y medios de transporte se necesitan, dónde se esconderá a la víctima y qué rutas de escape se utilizarán. De igual manera, es muy probable que hayan hecho un análisis de la víctima escogida, y de su familia o negocio, así como de su vida social y privada y sus lugares predilectos, y sus rutas y hábitos. Algunas veces, sin embargo, los secuestros no son bien planificados; puede que se improvisen en el momento. Independientemente del motivo, cada secuestro tiene probabilidad de ser único y extremadamente difícil para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Tal es la naturaleza del secuestro; puede suceder en cualquier parte y en cualquier momento y se lo puede denunciar en cualquier parte y en cualquier momento. Es, por consiguiente, fundamental que el personal policial a todos los niveles haya sido entrenado para comprender los principios básicos de la lucha contra el secuestro y su propia función potencial en la respuesta, ya se trate del agente en patrulla, en la comisaría de policía o en la sala de comunicaciones y operaciones, el primero en responder, la unidad de especialistas, el oficial encargado del caso o el fiscal.

La terminología utilizada y las funciones realizadas en una investigación son diferentes de un país a otro; dependen de las responsabilidades específicas de diversos organismos y de las disposiciones de la justicia penal. A continuación se presenta una guía general que debe ser adaptada a las circunstancias locales.

Los oficiales encargados de casos (y los fiscales) tienen capacidades y experiencia diferentes. En algunos países el número de secuestros sigue siendo bajo, pero también en ellos es necesario estar preparado para hacer frente eficazmente a los casos de secuestro que pudieran ocurrir. Independientemente de estas diferencias, es posible identificar varios elementos clave, o los principios generales de la investigación de un presunto secuestro que son comunes a la mayoría de los casos y que el oficial encargado debe considerar. Se ha preparado un folleto sobre la respuesta al secuestro como ayuda memoria para los oficiales encargados de casos.

Objetivos de la investigación de un secuestro

Los objetivos principales de la investigación de secuestros (enumerados en orden de prioridad) son los siguientes:

- La preservación de la vida;
- La liberación inmediata y segura de la víctima;
- El suministro de protección y apoyo a la familia de la víctima;
- La protección de la seguridad pública;
- La reunión de información, de inteligencia y de otro tipo, y de elementos probatorios que conduzcan al arresto y la condena de los delincuentes.

Reconocer que la prioridad es preservar la vida y no el arresto de los delincuentes es crucial para la investigación y puede requerir una reconsideración de las opciones tácticas si su utilización aumenta el riesgo para la víctima. Es esencial que se realicen evaluaciones de riesgos objetivas, y que estos riesgos sean examinados y documentados durante la investigación de un secuestro.

Medidas relacionadas con la denuncia inicial

La denuncia inicial de un secuestro puede llegar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por una variedad de canales. Por lo general, es un miembro de la familia quien, a través de un tercero o un testigo, informa sobre el secuestro por teléfono a las autoridades o en persona a un agente de policía. También puede utilizar otros medios, incluido el correo electrónico (e-mail), el correo ordinario o un anuncio en los medios de información.

Es importante tener presente que la denuncia inicial de un presunto secuestro puede llegar a las autoridades de muchas maneras diferentes. El personal de ejecución de la ley que recibe esa denuncia debe tener bien en claro las medidas esenciales que debe tomar y contar con los medios para ello.

El primer contacto

Si la denuncia inicial se hace a una sala de comando o a una comisaría de policía, se debe hacer lo siguiente:

- *Interrogar* a la persona que notifica el incidente y obtener el relato más completo posible de lo que ha sucedido, la ubicación y descripción de la víctima (incluida la ropa) y los delincuentes, así como un número de teléfono donde se pueda llamar a la persona;
- *Tranquilizar* al interlocutor, tratarlo con solidaridad y decirle que su llamada se tratará como un asunto de alta prioridad;
- *Recalcar* la necesidad de confidencialidad (establecer quién más está enterado de las circunstancias e instar al interlocutor a que no hable con terceros);
- *Explicar* al interlocutor que un investigador superior se pondrá en contacto con él a la brevedad;
- Dar al interlocutor un número telefónico con línea directa para casos de emergencia; por ejemplo, si los delincuentes vuelven a llamar o si ocurre algo significativo;
- *De ser necesario, recomendar* al interlocutor que haga una llamada de identificación para tratar de establecer el número telefónico utilizado por la persona que ha llamado;
- *Informar* al supervisor;
- *Referirse* al plan local para casos de emergencia.

No se debe:

- *Enviar* un patrullero o agente al lugar (a menos que el presunto secuestro sea una acción inmediata y ocurra a la vista del público, y que la ausencia de un patrullero o agente pudiera considerarse extraña);
- *Transmitir* los detalles del secuestro por sistemas de radiocomunicaciones inseguros ya que los delincuentes pudieran estar escuchando;
- *Llamar* al denunciante si se pierde el contacto sin la autorización del oficial encargado del caso.

Cualquier signo visible de actividad policial puede tener consecuencias desastrosas. Una buena práctica consiste en asegurar que se proporcione orientación formalizada a las salas de comunicaciones y operaciones y a las comisarías de la policía, indicando las

medidas que se deben tomar y las que no se deben tomar en caso de que una persona llame para denunciar un presunto secuestro.

Medidas que debe tomar el supervisor

Cuando se recibe la primera denuncia, el supervisor debe tomar las siguientes medidas:

- *Hacer* una evaluación inmediata sobre si la ausencia de una respuesta policial evidente sería incompatible con la acción policial normal o pondría en peligro la seguridad pública (por ejemplo, si el secuestro ha ocurrido a la vista del público);
- *Ponerse* en contacto de inmediato con la unidad de especialistas que se ocupa de los secuestros o con el oficial encargado de guardia, si no hay una unidad de ese tipo;
- *Considerar* los diversos puntos de reunión ocultos en que puedan reunirse los elementos para la respuesta inicial.

El supervisor no debe tomar otras medidas sin consultar a la unidad de especialistas o al oficial encargado de guardia.

Decisiones iniciales sobre el incidente

La unidad de especialistas, el oficial encargado del caso o el oficial investigador superior deben:

- *Considerar* si se debe actuar abiertamente de inmediato y asegurarse de que se utilicen los recursos correctos;
- *Determinar* si hay cualesquiera cuestiones jurisdiccionales respecto de quién debe investigar (si la investigación tiene implicaciones internacionales, deben establecer contacto con el personal pertinente del Ministerio de Relaciones Exteriores);
- *Hacer* el contacto inicial la autoridad superior (por ejemplo, el jefe de la policía) para dar una evaluación, informar sobre los progresos y obtener las autorizaciones que se requieran (respecto de recursos, contacto con otros organismos, etc.).

La autoridad superior debe:

- *Asegurarse* de que no hay ningún conflicto jurisdiccional y que está claro quién es el oficial encargado responsable, para evitar la duplicación y la confusión;
- *Asegurarse* de que el oficial encargado del caso tenga los recursos y el apoyo necesarios para proseguir la investigación.

El oficial investigador: el oficial encargado del caso

En algunos países, el oficial a cargo de la investigación puede ser un oficial de una unidad especializada o dedicada a combatir el secuestro. En otros, el funcionario quizá sea un investigador policial superior con experiencia. Es una función exigente y es esencial que el oficial haya recibido capacitación adecuada (y haya participado en ejercicios prácticos regulares) en los aspectos específicos de la investigación de secuestros.

La función del oficial encargado del caso

La función del oficial encargado del caso es:

- Dirigir todos los aspectos de la investigación;

- Determinar la estrategia (incluida las medidas que hay que tomar), de acuerdo con la información disponible, la ley y las prácticas óptimas;
- Llevar un registro operacional actualizado para documentar las decisiones, las medidas tomadas y la justificación de la adopción de esas decisiones y medidas.

Las responsabilidades del oficial encargado del caso

Las siguientes son las principales responsabilidades del oficial encargado del caso:

- El objetivo primario es asegurar la preservación de la vida de la víctima y de los que participan en la operación;
- El objetivo secundario es asegurar la liberación y el retorno seguro de la víctima;
- El tercer objetivo es asegurar el arresto de los delincuentes y la obtención de elementos probatorios.

Acciones iniciales del oficial encargado del caso

El oficial encargado del caso debe considerar las siguientes cuestiones en las primeras etapas de la investigación:

- Si hay demandas de rescate con plazos que se deban considerar;
- Si el negociador necesita hacer arreglos para retomar de inmediato el contacto con el denunciante (la persona que notifica el incidente), a fin de evaluar la situación y para confirmar que se están tomando medidas;
- Si se conoce o se sospecha dónde se encuentra la víctima; si la policía debe estar presente en ese lugar y, en ese caso, si la presencia policial debe ser evidente u oculta (se recomienda una presencia policial oculta a menos que haya factores que requieran una acción inmediata (plazos, amenazas graves));
- Si se conoce el lugar donde se ha de plantear una demanda de rescate (la residencia de la familia, locales de una empresa), hay que decidir si la policía debe estar presente allí y, en ese caso, si la presencia policial debe ser evidente u oculta (se recomienda una presencia policial oculta como procedimiento normal (los secuestradores pueden estar vigilando toda actividad fuera de lo común));
- Qué recursos especializados se necesitan y dónde; para ello, debe tener en cuenta:
 - La capacidad para investigar y analizar información de inteligencia;
 - El apoyo técnico;
 - El apoyo de armas de fuego tácticas;
 - Negociadores;
 - Expertos en investigación, incluidos los expertos en investigación en el lugar en que se cometió el delito, científicos y médicos forenses (incluidos expertos en informática forense);
 - La capacidad de vigilancia estática, móvil y técnica;
- La ubicación del puesto de comando, y las necesidades de locales y comunicaciones;
- La duración de la operación: si se necesitarán recursos adicionales o personal de reemplazo;
- La creación de un equipo de información (para transmitir información a otros recursos);
- La estrategia que se empleará respecto de los medios de comunicación (si se procurará un bloqueo de las noticias);
- El enlace con el equipo de gestión de crisis de la empresa (si existe);
- El establecimiento de enlaces con el fiscal y/o las autoridades judiciales;

- La presentación de informes a la autoridad superior.

La naturaleza exacta y el contenido de las acciones iniciales enumeradas *supra* habrán de variar según las disposiciones de cada país. Los planes para casos de emergencia deben estar disponibles en forma de un manual de orientación.

Elementos clave de la respuesta

La investigación de una denuncia de secuestro es dinámica y rápida. Cada caso es diferente y puede ser imprevisible.

Quizá no sea necesario, o posible, que cada investigación cuente con todos los elementos clave enumerados *infra*, pero deben ser considerados por el oficial encargado del caso. Cada uno de los elementos, en caso de requerirse, debe tener un líder designado que haya recibido capacitación adecuada. El líder será responsable de aplicar las decisiones del oficial encargado y suministrarle información de inteligencia y de otro tipo para facilitarle la adopción de decisiones. Según la naturaleza y la escala del secuestro, los líderes del equipo probablemente tendrán que estar directamente en contacto con el oficial encargado o su adjunto. Es probable que algunos líderes del equipo no se encuentren en el mismo lugar geográfico, por lo que es esencial asegurar comunicaciones seguras y efectivas. Los elementos clave son los siguientes:

- El *puesto de mando*. El puesto de mando es la unidad encargada de aplicar la estrategia identificada por el investigador superior, coordinar los recursos y asignar las responsabilidades. Debe incluir el centro de comunicación y la sala de operaciones y tener acceso a los otros elementos de la investigación;
- La *célula de inteligencia*. La célula de inteligencia es responsable de investigar a los sospechosos, utilizar las bases de datos y emplear y desarrollar información y fuentes de inteligencia y otras líneas de averiguación que puedan ayudar a determinar dónde se encuentra la víctima y establecer la identidad de los secuestradores. La célula de inteligencia debe estar ubicada junto con el oficial encargado;
- El *equipo de investigación*. El equipo de investigación forma parte de la respuesta, y se ocupa de hacer indagaciones, recoger elementos probatorios y entrevistar a testigos y sospechosos. Inicialmente, esas averiguaciones serán ocultas para proteger la vida de la víctima; normalmente, las indagaciones abiertas sólo deben tener lugar después de la liberación de la víctima;
- La *capacidad de vigilancia*. Se necesita capacidad para realizar una vigilancia estática, móvil y técnica de los sospechosos y los lugares, así como en apoyo de cualquier mensajero que pueda requerirse;
- El *lugar donde se ha planteado la demanda de rescate*. El lugar donde el secuestrador ha hecho el contacto o ha indicado que hará el contacto puede ser la casa de uno de los miembros de la familia de la víctima, los locales de una empresa, una computadora o un dispositivo móvil de mano. El objetivo de la policía es proteger a las personas en ese lugar, negociar con el delincuente, informar a cualquier mensajero que pueda requerirse y preservar los elementos probatorios. Puede haber más de un lugar;
- El *grupo de consulta*. El grupo de consulta está integrado por asesores con experiencia para ayudar al oficial encargado del caso en la elaboración y la modificación de la estrategia. Puede incluir a expertos policiales en esferas como el apoyo aéreo, un asesor de armas de fuego tácticas, un coordinador de negociación, expertos en apoyo técnico, en relaciones con los medios de comunicación, etc.; también puede incluir a otros expertos como un psicólogo, un asesor en telecomunicaciones, intérpretes, asesores de la comunidad y religiosos, etc.;
- El *equipo de gestión de crisis*. Se utiliza un equipo de gestión de crisis (o incidentes) cuando el secuestro guarda relación con una empresa o una compañía pública que cuenta con planes para responder a tales circunstancias.

Es extremadamente importante que estos elementos clave se apliquen teniendo en cuenta las disposiciones específicas existentes en el país, documentadas en forma de un manual, y que el personal pertinente haya recibido capacitación y haya efectuado prácticas periódicamente. Cuando haya un equipo de tiempo completo, será más fácil determinar si se dispone de los elementos clave; cuando no haya esas disposiciones, las capacidades existentes se deben examinar periódicamente.

Aspectos clave de las investigaciones

La búsqueda del lugar donde se encuentra la víctima del secuestro y la identificación de los secuestradores requiere una gama amplia de indagaciones. Éstas incluyen obtener la información más completa posible sobre los detalles personales de la víctima (estado de salud, ADN, huellas digitales, grupo sanguíneo, diagramas dentales, fotografías, etc.) y su estilo de vida, los movimientos y los contactos de una gama amplia de fuentes, incluido el denunciante, miembros de la familia, amigos, vecinos, colegas del lugar de trabajo y testigos. El objetivo es disponer de los datos más completos posibles sobre la víctima y determinar si hay motivo posible para su secuestro e indicios que permitan identificar a los secuestradores.

Además, hay varias cuestiones que son particularmente pertinentes para la investigación del presunto secuestro y que debe considerar el oficial encargado del caso. Debido a su naturaleza delicada, no se describen detalladamente en este manual; sin embargo, se mencionan para alertar al oficial encargado sobre su utilidad. Esas cuestiones son:

Comunicaciones. Un elemento integral de un secuestro es la necesidad de los perpetradores de establecer contacto con alguien para plantear su demanda de rescate. Los secuestradores necesitan comunicarse. Un aspecto central de la investigación y la resolución de un secuestro, por consiguiente, es la posibilidad de acceder a los registros de las comunicaciones y realizar un análisis oportuno de esos registros. Esto requiere el desarrollo de relaciones de trabajo eficaces con todos los proveedores de servicios de comunicaciones (teléfono, Internet y otros), junto con la legislación apropiada para permitir tal acceso, el suministro de equipo y la existencia de personal capacitado para analizar e interpretar los datos. En términos prácticos, el oficial encargado necesita saber cómo obtener acceso a los datos rápidamente (los datos deben estar disponibles 24 horas al día) y contar con los medios para utilizarlos. Los progresos tecnológicos en esta esfera se producen cada vez con más frecuencia. Nunca está demás recalcar la importancia de que el oficial encargado y otros oficiales seleccionados tengan conciencia de la capacidad y las oportunidades que proporcionan estos adelantos;

- *Aspectos financieros.* El embargo, el decomiso y la posterior confiscación del producto del delito es un medio reconocido de interrumpir las actividades delictivas. En algunos países, se han tomado medidas para impedir que los secuestradores obtengan el pago de un rescate permitiendo a las autoridades ordenar a cualquier banco que no efectúe pagos durante un período especificado si es probable que el dinero se vaya a utilizar para pagar un rescate. En otros lugares, se han adoptado disposiciones para permitir el embargo de bienes de la víctima para impedir el pago de un rescate. La investigación y el análisis financiero pueden ser instrumentos valiosos para el oficial encargado del caso y deben considerarse en una fase temprana de la investigación;
- *Apoyo técnico.* Los investigadores cuentan con diversos tipos de vigilancia, ya sea humana, visual, de audio o de rastreo, y el oficial encargado debe tenerlos en cuenta. Es importante proporcionar al oficial encargado asesoramiento de expertos sobre las ventajas, las limitaciones y los riesgos asociados con su utilización en las circunstancias particulares de la investigación, para que el primero pueda luego tomar una decisión fundamentada. En muchos países, ha habido una proliferación en la utilización de la televisión de circuito cerrado y mecanismos de seguimiento similares, fotográficos y de otro tipo, por los individuos, las tiendas, las empresas y

las autoridades locales; todos estos medios pueden proporcionar material de investigación y elementos probatorios valiosos;

- Los *medios de información*. En algunas jurisdicciones, las autoridades investigadoras han negociado acuerdos o embargos de noticias voluntarios con los medios de información que se mantienen hasta que la víctima del secuestro esté fuera de peligro. La voluntad de los medios de adherirse a esos convenios, la factibilidad de asegurar tal convenio en la era de las comunicaciones mundiales y, por cierto, la conveniencia de la exclusión de los medios dependen de las circunstancias del secuestro. Es importante que el oficial encargado, en consulta con las autoridades pertinentes (capacitadas y con experiencia), pueda hacer una evaluación de los beneficios y las desventajas de esos acuerdos. Cuando los medios de información tienen conocimiento de una investigación de secuestro en curso, la experiencia indica que tener un portavoz para manejar las relaciones con estos medios es conveniente para difundir un mensaje coherente. El portavoz debe tener acceso al oficial encargado, y recibir información y orientación de éste. Hay que hacer todo lo posible para no revelar detalles de las tácticas de investigación.

La víctima: algunas cuestiones clave

Hay varias cuestiones clave en relación con la víctima que pueden plantearse durante la investigación de un secuestro y que el oficial encargado del caso y otros oficiales deben tener en cuenta:

- Se debe identificar a la víctima, refiriéndose a ella por su nombre. Hay muchas pruebas de que las víctimas están más seguras si pueden identificarse como individuos a los secuestradores;
- Como principio general, la policía no debe permitir el intercambio de víctimas en un secuestro, ni prestar asesoramiento a ese respecto;
- Las víctimas mantenidas en cautiverio bajo coacción pueden dar la impresión de que están cooperando con sus captores (esto a veces se denomina el Síndrome de Estocolmo). Hay que tener cuidado de no confundir este acatamiento aparente con complicidad en el delito por miedo a su propia seguridad o la seguridad de otros. Cualesquiera sospechas que puedan tener los investigadores, es más seguro suponer que la víctima está detenida contra su voluntad y en peligro que arriesgar las consecuencias de equivocarse;
- Cuando se libera a una víctima (o ésta escapa), la persona misma debe ser considerada como un "lugar del delito" (su ropa, por ejemplo, puede aportar datos probatorios valiosos) y debe ser tratada en consecuencia en relación con el análisis forense;
- Cuando una víctima es liberada y su vida no está en peligro inmediato, debe ser interrogada adecuadamente y a fondo. Dado que la víctima probablemente será el testigo clave, debe considerarse la posibilidad de filmar o de otro modo registrar su testimonio;
- La víctima, su familia y los testigos pueden necesitar orientación, protección y/o apoyo.

La persona que recibe el pedido de rescate: algunas cuestiones clave

La persona que recibe el pedido de rescate de los secuestradores quizá sea uno de los miembros de la familia de la víctima, un amigo o un socio comercial o alguien totalmente ajeno a la víctima. Algunas de las cuestiones que se examinan a continuación son más pertinentes en circunstancias en que hay una relación entre la víctima y la persona a quien se exige el rescate.

Es esencial que las autoridades procuren establecer una relación positiva con la persona que recibe el pedido de rescate. Esto probablemente ofrece la mejor oportunidad de asegurar que la víctima sea liberada ilesa. Las autoridades deben mostrar sensibilidad, incluido el respeto por las creencias religiosas y las costumbres culturales, y quizá deban mostrar tolerancia con relación al comportamiento, las actividades ilícitas o el modo de vida poco ético de la persona que recibe la demanda de rescate. Las autoridades siempre deben evitar la terminología o la jerga de los órganos de represión.

Habrán ocasiones en que la persona que recibe la demanda de rescate no cooperará con la policía (por ejemplo, en los casos de *vendetta* criminal); en tales circunstancias, hay que hacer todo lo posible por impedir que la persona actúe unilateralmente. Si la persona que recibe la demanda de rescate es un delincuente, hay que tener mucho cuidado de no revelar información policial confidencial (sobre la capacidad técnica u operacional).

Las acciones policiales iniciales deben incluir lo siguiente:

- En su contacto inicial con la policía, asegurar a la persona que recibe la demanda de rescate de que el objetivo primario de la policía es obtener la liberación de la víctima ilesa lo más rápidamente posible;
- Acordar una contraseña para los futuros contactos entre la policía y la persona que recibe la demanda de rescate, para evitar situaciones comprometedoras con los secuestradores;
- Considerar la conveniencia y viabilidad de reubicar a la persona que recibe el pedido de rescate en otro lugar;
- Determinar si es seguro trasladarse a la zona del escondite, dar un tiempo de llegada estimado y explicar por qué la respuesta debe ser encubierta;
- Pedir a la persona que recibe la demanda de rescate que indique la manera más fácil y más rápida de entrar en sus locales en forma encubierta;
- Confirmar los detalles personales de la víctima, especialmente su nombre;
- Solicitar fotografías de la víctima y de la persona que recibe la demanda de rescate;
- Explicar cómo se debe responder a futuras llamadas de los delincuentes (tácticas dilatorias y comprobación de cualquier sistema de "devolución de llamada" que pueda existir);
- Reducir al mínimo el número de medios de comunicación que el delincuente puede utilizar, sugiriendo la neutralización de otros (como el facsímil, el correo electrónico o el teléfono móvil);
- Sugerir que la persona que recibe la demanda de rescate cancele cualquier cita que pudiera tener, sin provocar ansiedad o sospecha;
- Pedir a la persona que recibe la demanda de rescate que registre por escrito lo que se dijo, incluidas las palabras exactas del secuestrador.

Comunicación con los secuestradores

En la mayoría de los casos la persona a quien se plantea la demanda de rescate será la única con quien hablarán los secuestradores. Sin embargo, si la persona elegida no puede hacer frente a la situación o los secuestradores están dispuestos a comunicarse con otra persona, la policía deberá determinar quién ha de ser esa persona. Debe consultarse a un negociador capacitado. Aunque puede ser conveniente utilizar a un oficial de policía para comunicarse con los delincuentes, también puede haber desventajas. La experiencia indica que esto a menudo no es posible, ya que los delincuentes suelen insistir en un individuo determinado.

Si es posible influir en la elección de la persona para comunicarse con los delincuentes, la persona seleccionada debe tener una personalidad fuerte y ser capaz de sobrellevar situaciones emocionalmente difíciles. En lo posible, debe ser capaz de permanecer tranquilo y evitar reacciones impulsivas. Se le debe instar a que escuche y siga los

consejos de la policía durante las conversaciones con los delincuentes y a que no actúe por cuenta propia.

Si se requieren intérpretes, y la buena práctica parece indicar que se necesitan por lo menos dos (uno que trabaje con la persona que se comunica con los infractores y uno que trabaje con el negociador), hay que hacer todo lo posible por asegurar que sean de confianza. Cuando la conversación con el secuestrador tiene lugar en un idioma extranjero, la capacidad de la policía para influir y asesorar sobre lo que se dice en tiempo real puede verse limitada. La confianza en los intérpretes es crucial.

La negociación

La estrategia de negociación

La política en que se basa la estrategia de negociación será decidida por el investigador superior y ejecutada por el representante del investigador que trabaja directamente con la persona que está en contacto con los secuestradores.

Normalmente, hay tres estrategias de negociación principales: "Demorar para permitir el examen de otras opciones"; "intercambio directo" y "liberación después del pago de un rescate" (o el cumplimiento de cualquier otra demanda de rescate de los secuestradores). Se recomienda que se procure por todos los medios asegurar la liberación de la víctima sin el pago de un rescate. De hecho, en algunos países es ilegal pagar un rescate.

"Demorar para permitir el examen de otras opciones"

A menudo es sumamente aconsejable emplear la estrategia de "demorar y mantener la comunicación". Esto es particularmente aplicable en los casos en que las demandas de rescate de los secuestradores son imposibles de satisfacer (las demandas de rescate pueden tener una dimensión internacional, la persona a quien la demanda de rescate se hace puede no estar en condiciones de pagar el rescate, etc.), pero no cuando hay motivos para creer que la víctima es objeto de torturas o lesiones físicas.

"Intercambio directo"

El intento de obtener la liberación de la víctima en un "intercambio directo" por el pago de un rescate ofrece a la policía la posibilidad de organizar tanto la liberación de la víctima como un arresto. Aunque se concede rara vez, se puede aconsejar a la persona que negocia con los secuestradores que les plantee el intercambio, ya que hay una posibilidad de que lo acepten, y esa propuesta aparece como más natural y compatible con la no participación de la policía.

"Liberación después del pago de un rescate"

Los secuestradores suelen solicitar una cantidad específica de dinero o algún otro bien en pago por la liberación de la víctima. Una vez que se ha acordado la cantidad, se pueden iniciar los arreglos para facilitar el pago a cambio de la víctima.

Los objetivos de la negociación

Aunque no se pueden dar instrucciones absolutas sobre el curso de las negociaciones, hay algunos objetivos comunes que se procura alcanzar con la negociación:

- La persona que se comunica con los secuestradores (el intermediario de la víctima) debe transmitir su voluntad de negociar y, en último término, pagar;
- Se debe exigir una prueba de que la víctima se encuentra en buenas condiciones. De ser posible, se debe exigir una prueba de que la víctima está viva (haciendo que la persona secuestrada hable por teléfono);
- Se debe procurar una prórroga del plazo;
- No se debe prometer lo que no se puede cumplir;
- La persona que se comunica con los secuestradores no debe sugerir una demanda de rescate que no han considerado los secuestradores;
- Si se han hecho varias demandas de rescate, se debe examinar primero la más fácil de cumplir;
- La persona que se comunica con los secuestradores no debe hablar al mismo tiempo que los secuestradores, ni interrumpirlos; debe dejar que hablen.

Tácticas de negociación y prácticas recomendadas

Es muy importante que la policía trate de entablar una relación positiva con la persona que se comunica con los secuestradores y permanezca, al mismo tiempo, objetiva. La policía necesitará infundir confianza en que está allí para ayudar a obtener la liberación de la víctima. A continuación se dan algunos ejemplos de las tácticas básicas y prácticas recomendadas:

- Asegurar que la persona que se comunica con los secuestradores se encuentre en un entorno seguro, bajo el control y la dirección de la policía;
- Preparar una nota escrita que contenga frases preacordadas para la persona que se comunica con los secuestradores, a fin de encuadrar la conversación;
- Evitar el uso de la "jerga policial", en todos los contactos con la persona que se comunica con los secuestradores;
- Manejar las expectativas de la persona que se comunica con los secuestradores, explicándole que debe tratar de evitar las conversaciones largas y que las negociaciones pueden tomar algún tiempo; se la debe alentar a que capte el interés de los secuestradores y a que les deje saber que quiere conversar con ellos y escuchados;
- Asegurar que la nota de orientación esté en la línea directa de visión de la persona que se comunica con los secuestradores y del oficial de información de la policía;
- Evitar hacer promesas que no se puedan cumplir y ser realistas sobre las demandas de rescate que son imposibles de satisfacer;
- Referirse a la víctima por el nombre, solicitar una fotografía o imagen de la víctima y pedir hablar con ella;
- Tratar de mantener las negociaciones en curso, pero ser realista sobre los retrasos en satisfacer las demandas de los secuestradores;
- Asegurar que la persona que se comunica con el secuestrador esté informada de lo que debe decir si los infractores preguntan si la policía está involucrada;
- Tratar de determinar cuándo se recibirá la siguiente llamada.

Las sugerencias anteriormente se relacionan principalmente con las situaciones en que hay contacto telefónico con los secuestradores. Hay ocasiones en que las demandas de rescate se hacen por carta, facsímil, Correo electrónico u otro medio;

Rescate y pago

El tema del rescate y el pago es particularmente difícil. En principio, no debe apoyarse la satisfacción de las demandas de rescate y en muchos países se declara públicamente que las autoridades no lo harán. Al mismo tiempo, sin embargo, el objetivo máximo es la preservación de la vida. Como cuestión práctica, la policía no debe inferir que hay

fondos públicos disponibles para financiar el pago del rescate aun en los casos en que la víctima obviamente no tiene capacidad para pagar.

El oficial de policía en contacto directo con la persona a quien se ha planteado la demanda de rescate deberá discutir esta cuestión con esa persona; en general, la decisión final de pagar el rescate u otros bienes negociables corresponde a esa persona y no a la policía. En casos muy excepcionales, quizá haya circunstancias especiales que impongan a la policía una fuerte obligación moral de financiar, un rescate o hacer algún otro tipo de pago. Se trata, por consiguiente, de una opción táctica de último recurso. Tal decisión debe ser tomada por el oficial encargado en consulta con la autoridad superior pertinente y otros asesores (como el fiscal).

Rescate y pago: cuestiones tácticas

Las siguientes son cuestiones tácticas relativas al rescate y el pago:

- El oficial encargado del caso necesita saber si la persona a quien se ha planteado la demanda de rescate tiene acceso a fondos; también necesita tener una estimación realista del tiempo que necesitará esa persona para disponer de los fondos;
- Si se ha tomado la decisión de pagar, nunca se debe suministrar moneda falsificada;
- Pueden considerarse ofertas de pagos provisionales (junto con ropa limpia y/o comida caliente);
- Cuando se ha secuestrado a más de una persona, hay que tratar de asegurar la liberación de una o más víctimas antes de pagar cualquier rescate;
- Negociar el lugar más apropiado para el traspaso;
- Asegurar que se ha preparado un plan de acción de emergencia para el caso de que el traspaso no se complete de conformidad con lo acordado originalmente;
- El aumento de los secuestros con dimensiones internacionales aumenta la probabilidad de que los pagos de los rescates deban efectuarse en un tercer país, lo cual, a su vez, requerirá una preparación cuidadosa;
- Puede haber ocasiones en que el producto que se negocia es en sí mismo una sustancia ilícita (por ejemplo, drogas ilícitas); en esos casos, el oficial encargado del caso debe consultar a los asesores, recordando que el objetivo primario es la liberación de la víctima del secuestro.

El mensajero

Si se ha decidido pagar el rescate, el oficial encargado debe estudiar quién efectuará la entrega y cómo. Invariablemente, el mensajero es elegido por los secuestradores; si esta elección no es aceptable, hay que tratar de convencer a los secuestradores de que elijan a un sustituto.

La función del mensajero es entregar el rescate para neutralizar una amenaza inmediata para la vida o impedir que se produzca cualquier situación potencialmente mortal. Se debe advertir al mensajero que debe ceder y cumplir, mas no desafiar.

Al seleccionar el mensajero, el oficial encargado debe considerar si conviene utilizar a un civil o a un oficial de policía especialmente capacitado en este tipo de actividad. Cada opción tiene ventajas y desventajas, que son específicas de cada caso; en otras palabras, dependen de las circunstancias particulares del secuestro. Los motivos para la decisión, cualquiera que sean, deben evaluarse en función de los riesgos y documentarse minuciosamente. Se deben realizar actividades de planificación detallada, preparación y ensayo y se deben elaborar planes para imprevistos.

Operaciones de rescate

Una operación de rescate agresiva es una opción de último recurso, dado que el objetivo primario es la preservación de la vida. Sin embargo, sigue siendo una opción táctica, en particular si hay indicios de que los secuestradores están causando lesiones graves a la víctima. Sólo debe emprenderse después de un examen cuidadoso y de haber agotado todas las otras opciones. El oficial encargado debe consultar a la autoridad superior y a otros asesores pertinentes. Si se propone una operación de rescate, ésta debe ser cuidadosamente planificada y se debe realizar una evaluación minuciosa del riesgo (que se debe documentar); la operación debe estar a cargo de personal especialmente adiestrado,:

Medidas posteriores a la liberación de la víctima

El oficial encargado del caso debe haber considerado cuidadosamente qué medidas esenciales se deben tomar tras la liberación de la víctima y quién debe tomarlas. Esas medidas incluyen:

- Proteger el lugar y realizar un examen forense minucioso;
- Planificar una estrategia para el interrogatorio de los secuestradores y la víctima, utilizando a interrogadores experimentados y capacitados;
- Llevar a la víctima a un lugar seguro, separado del lugar al que se lleva a los secuestradores;
- Someter a la víctima a un examen médico y psicológico;
- Realizar una entrevista inmediata, grabada y filmada con la víctima para obtener más detalles sobre el secuestro y los secuestradores;
- Disponer todas las medidas de protección para la víctima y todos los testigos, incluidos los miembros de sus familias;
- Considerar cualquier asistencia financiera que puedan requerir la víctima y los testigos como resultado del secuestro;
- Celebrar una reunión de información completa de toda la operación (dirigida por una persona no incluida en la operación) para asegurar que se identifiquen y compartan las mejores prácticas y las esferas en que se requieren mejoras, que se actualicen las bases de datos pertinentes y que se identifiquen las necesidades de capacitación y se toman medidas al respecto;
- Considerar la posibilidad de utilizar a los medios de información para transmitir un mensaje enérgico de que el secuestro es un delito grave y que no se tolerará.

La respuesta a un secuestro: lista de comprobación

- ¿Hay un “manual de orientación” sobre las funciones y las responsabilidades en la investigación de un secuestro, y tienen acceso a él las personas que lo necesitan?
- ¿Todos tienen claro que deben hacer cuando se denuncia un secuestro?
- ¿Conocer el personal de policía de primera línea y sus superiores (los que trabajan en patrullas, salas de control y comisarías de policía) las acciones iniciales que deben considerar cuando se denuncia un secuestro?
- ¿Hay un oficial especialmente capacitado y responsable disponible 24 horas al día, siete días a la semana?
- ¿Se registra claramente los objetivos y las prioridades de la investigación de un secuestro?
- ¿Hay especialistas capacitados (como analistas, negociadores investigadores, científicos forenses, miembros de la unidad de vigilancia, interpretes, etc.) de guardia?
- ¿Hay recursos humanos capacitados suficientes para poder hacer frente a una investigación de largo plazo?

- ¿Se dispone del equipo y la tecnología que necesita el personal que investiga un secuestro?
- ¿Hay disposiciones en vigor para proteger y apoyar a las víctimas, sus familias y los testigos?
- ¿Se analizan minuciosamente las investigaciones de secuestros para adquirir experiencia?

Instrumentos jurídicos internacionales pertinentes para la aplicación de una estrategia nacional eficaz de lucha contra el secuestro

- Convención sobre los aspectos civiles del secuestro internacional de niños (entró en vigor el 1 de diciembre de 1983)
- Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (entró en vigor el 20 de febrero de 1977)
- Convención internacional contra la toma de rehenes (entró en vigor el 3 de junio de 1983)
- Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (entró en vigor el 28 de enero de 2004)
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (entró en vigor el 25 de diciembre de 2003)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (entró en vigor el 29 de septiembre de 2003)

Glosario

La terminología varía entre los países. A continuación figura una lista de los términos asociados con el fenómeno del secuestro, y cómo se utilizan en este manual.

Término	Significado
Oficial encargado del caso (oficial investigador superior)	La persona encargada y responsable de la investigación de un caso de secuestro; el investigador operacional
Denunciante	La persona que denuncia inicialmente el presunto Secuestro
Mensajero	La persona que entrega cualquier rescate u otro artículo exigido por el secuestro
Secuestro	Detención ilícita de 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 fin de obligar a Alguien a que haga o deje de hacer algo.
Grupo delictivo organizado	Un grupo estructurado de tres o más personas, que durante un periodo determinado existe y actúa en forma organizada con el objetivo de cometer uno o más delitos o infracciones graves de conformidad con la definición de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, para obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otros beneficio material
Delito grave	Conducta que constituye un delito penal con privación de la libertad de por lo menos cuatro años u una sanción más grave
Víctima	La persona secuestrada
Intermediario de la víctima	La persona al que el secuestrador plantea o sea probable que plantee cualquier demanda de rescate y de quien el secuestrador espera una respuesta