

¿POR QUÉ CRECEN LOS VÍNCULOS ENTRE TERRORISMO Y CRIMEN?

LUIS DE LA CORTE IBÁÑEZ

RESUMEN

Este artículo aborda las relaciones entre terrorismo y criminalidad común y organizada, también conocidas en la literatura especializada como “nexo terror-crimen”. Para ello se presta atención a las diversas percepciones al respecto, sus posibles modalidades y las principales actividades delictivas involucradas. A continuación se analizan las causas que posibilitan e inducen la implicación terrorista en actuaciones y relaciones delictivas, esbozando un modelo sobre las mismas y una revisión suplementaria sobre los factores endógenos y exógenos con capacidad para potenciar dicha implicación. Finalmente, se pasa revista a las consecuencias que pueden derivarse de la convergencia entre terrorismo y delincuencia común y organizada y se extraen conclusiones al respecto.

Palabras clave: Terrorismo, Crimen, Crimen organizado, Convergencia, Nexo Terror-Crimen

ABSTRACT

The present article review the relationship among terrorism and crime and organized crime. The so called Crime-Terror Nexus is approach taking in account the discrepancies about it, their different modalities and the mai criminal activity that the nexus involve. Then we outlining a theoretical model for explaining the involvement of terrorist actors in criminal activities. We also review the endogenous and exogenous drivers that increases the chances of the convergence between terrorism and crime. Finally, some consequences of convergence between terrorism and organized crime are discussed and common conclusions were drawn.

Key words: Terrorism, Crime, Organized Crime, Crime-Terror Nexus

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el Real Decreto 873/2014, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 10 de octubre de 2014, el Ministerio del Interior creará una subdirección general de la Secretaría de Estado de Seguridad resultante de la integración de las estructuras del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) y el Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado (CICO). Las funciones asignadas al nuevo Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) son las de impulsar y coordinar la integración y valoración de cuantas informaciones y análisis operativos dispongan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de terrorismo, crimen organizado y radicalismo violento, elaborar inteligencia criminal estratégica a ese respecto, establecer criterios de actuación y coordinación operativa entre organismos concurrentes y diseñar estrategias globales de lucha contra los fenómenos citados.

Junto a la preocupación por optimizar recursos y eliminar duplicidades administrativas, el Ministerio del Interior añade como justificación complementaria para crear el CITCO tanto la existencia de vínculos directos y objetivos entre actividades terroristas e individuos involucrados en otras labores delictivas como la advertencia de crecientes similitudes en diversos patrones de actuación desarrollados por grupos terroristas y otras organizaciones criminales. Teniendo en cuenta las implicaciones de lo anterior y la relevancia del cambio institucional y estratégico que supondrá la aparición del nuevo organismo, parece un momento oportuno para examinar el problema de las interacciones entre terrorismo (o fenómenos insurgentes asociados) y otras modalidades criminales, particularmente la delincuencia organizada. Este artículo aborda el nexo terror-crimen y las diversas percepciones que sobre él existen, sus posibles modalidades y las principales actividades delictivas involucradas. A continuación se presta especial atención a las causas que posibilitan e inducen la implicación terrorista en actuaciones y relaciones delictivas, esbozando un modelo sobre las mismas y una revisión suplementaria sobre los factores endógenos y exógenos con capacidad para potenciar dicha implicación. Finalmente, se pasa revista a las consecuencias que pueden derivarse de la convergencia entre terrorismo y delincuencia común y organizada y se extraen conclusiones al respecto.

2. UN NEXO POSIBLE Y CRECIENTE

Durante décadas la hipótesis sobre la existencia de vínculos sustantivos entre terrorismo y otras modalidades de actuación criminal, en concreto la delincuencia común u organizada, ha sido contemplada con escepticismo¹. El reflejo más evidente de esa postura remite a la tradicional separación orgánica de los departamentos y unidades con atribuciones en materia antiterrorista e investigación criminal, así como el abordaje teórico y académico igualmente diferenciado de cada de una de las problemáticas aludidas. En aparente congruencia con tales planteamientos, y aun admitiendo la posibilidad de conexión entre ambos e incluir algunos indicios y pruebas ocasionales, los informes anuales de EUROPOL sobre terrorismo y crimen organizado no han logrado identificar ninguna tendencia definitiva al respecto.

Sin embargo, desde hace ya varios años esa separación conceptual y organizativa ha comenzado a ser cuestionada por un creciente número de investigadores y expertos. Por lo pronto, en una resolución (1373) aprobada pocos días después de producirse los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas apuntaba:

(El Consejo de Seguridad) observa con preocupación la estrecha conexión que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, y a ese respecto pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a este grave problema y a esta gran amenaza a la seguridad internacional².

La misma clase de advertencias volverían a reproducirse en otros documentos

1 Sobre esta controversia véase Frank Bovenkerk y Bashir Abou Chakra, "Terrorism and Organized Crime", *Forum on Crime and Society*, 4, 1-2, 3-16, 2004.

2 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1373 (2001), 28/9/2001. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6078.pdf?view=1>

estratégicos posteriores emitidos por Naciones Unidas, otros organismos internacionales y numerosos países. En esa línea, la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el gobierno de España en 2013 apunta como la constatación de vínculos cada vez más estrechos entre grupos u organizaciones criminales y terroristas supone un incremento sustantivo de la peligrosidad de ambos fenómenos para la seguridad de España³. Tal afirmación resulta plenamente congruente con varias conclusiones reveladas un año antes en un informe específico encargado por el Parlamento Europeo. Los autores del mismo advierten haber encontrado amplia evidencia sobre la existencia de un cierto “matrimonio de conveniencia” entre grupos terroristas y de crimen organizado dentro de los países pertenecientes a la Unión Europea⁴.

Entre los principales argumentos y evidencias que hoy apoyan una reevaluación de las relaciones entre terrorismo y otras formas criminales destacan los que se detallan a continuación.

1. La citada relación no es natural o necesaria pero tampoco imposible o contra natura. Así lo demuestran numerosos ejemplos pasados y presentes de actores terroristas (grandes organizaciones, pequeños grupos o redes, individuos) implicados en la comisión de otros delitos. Sin ir más lejos y según datos proporcionados por el Ministerio del Interior el 20% de los individuos encarcelados en España entre 2005 y 2011 por su presunta vinculación a elementos yihadistas pasaron previamente por prisión como consecuencia de su participación en otras actividades delictivas. Aunque menos numerosos tampoco faltan ejemplos de actores relacionados con la delincuencia organizada que hayan perpetrado ataques y campañas violentas propiamente terroristas⁵.
2. Mientras las conexiones entre actores terroristas y diversas formas de delincuencia menor han sido relativamente frecuentes en distintos escenarios, la convergencia entre terrorismo y criminalidad organizada ha sido y continúa siendo mucho más frecuente y extendida en áreas ampliamente afectadas por problemas de fragilidad y/o inestabilidad institucional.
3. De acuerdo con un número creciente de expertos, la escasez de pruebas que avalen vínculos significativos entre terrorismo y delincuencia organizada en países desarrollados y estables podría no deberse a la inexistencia de dicha clase de vínculos sino más bien al tratamiento compartimentado que sus agencias de seguridad e inteligencia conceden a tales amenazas. A fin de cuentas, resulta bastante más complicado encontrar pruebas sobre la convergencia entre dos fenómenos delictivos cuando, de entrada, los departamentos respectivamente ocupados en investigarlos no consideran plausible la confluencia entre ambos ni tampoco han sido estimulados a colaborar y compartir información sobre tales asuntos⁶.

3 Estrategia de Seguridad Nacional, 2013. Disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf

4 Tamara Makarenko, Europe's Crime-Terror Nexus: Links between terrorist and organized crime groups in the European Union, Parlamento Europeo, Bruselas, 2012. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462503/IPOL-LIBE_ET\(2012\)462503_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462503/IPOL-LIBE_ET(2012)462503_EN.pdf)

5 Luis de la Corte Ibáñez y Andrea Giménez-Salinas, Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada, Ariel, Barcelona, 2010.

6 Louis Shelley, Dirty Entanglements: Corruption, Crime and Terrorism, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

4. El análisis de algunos de los más importantes atentados terroristas cometidos en los últimos quince años en países occidentales, considerados como auténticas sorpresas estratégicas, han revelado contactos y conexiones con el crimen común y organizado que de haber sido tomadas en cuenta quizá podrían haber facilitado su prevención. Como ejemplo se puede citar los dos ataques terroristas más graves perpetrados en países occidentales en las últimas décadas, incluyendo el más letal de todos los tiempos. Varios de los secuestradores de los aviones estrellados en Nueva York, Washington y Pennsylvania obtuvieron visados de entrada a Estados Unidos y permisos de conducción que les fueron aportados por miembros de redes criminales dedicadas al tráfico y la falsificación de documentos⁷. Por su parte, varios de los perpetradores de los atentados del 11 de marzo de 2001 contaban con una carrera criminal previa a su etapa de radicalización y usaron sus contactos y experiencia delictivas para financiar la operación y obtener los explosivos con que llevarla a cabo⁸.

3. TIPOS DE CONVERGENCIA Y ACTIVIDADES ILÍCITAS INVOLUCRADAS

La convergencia entre terrorismo y crimen puede introducir cambios en la naturaleza de las entidades o grupos que la protagonizan, así como en sus actividades. Además, esos cambios pueden adoptar formas y grados variados⁹.

Una primera forma de interacción entre los fenómenos que comentamos supone la implicación directa e independiente de actores terroristas (cuya violencia suele responder a objetivos políticos o político-religiosos) en prácticas delictivas cuya comisión permite obtener insumos económicos u otros recursos materiales. O, viceversa, la comisión de atentados típicamente terroristas (es decir, orientados a atemorizar y coaccionar a amplias audiencias) por parte de grupos o estructuras criminales carentes de ideología. Como se ve, en ambos casos la convergencia consiste en la *apropiación* por parte de un actor de formas de actuación que son características del otro.

La *colaboración* entre actores terroristas y criminales es otra opción, no necesariamente incompatible con la primera. Tal cooperación puede responder a dos motivaciones diferentes. Las predominantes son de tipo práctico, conducentes al desarrollo de transacciones o acuerdos para el intercambio de bienes y/o servicios. Dentro de esta categoría entrarían la compra/venta de armas, explosivos, documentación o cualquier otro recurso buscado por los terroristas que pueda ser ofertado por elementos criminales. Además de suministrar bienes ilícitos, los clientes o socios procedentes del mundo criminal pueden facilitar a los terroristas el acceso a refugios o rutas que permiten su tránsito clandestino de unos países a otros o prestarles servicios relacionados con la transferencia y el blanqueo de fondos ilegales o el soborno a funcionarios públicos.

Viceversa, también los terroristas pueden vender y servicios a los criminales. En

7 Louise Shelley, *Countering Terrorism in the U.S.: The Fallacy of Ignoring the Crimen-Terror Nexus*, en R.W Orttung y A. Makarychev (eds.), *National Counter-Terrorism Strategies* (pp. 203–12), IOS Press, Amsterdam, 2006.

8 Fernando Reinares, *Matadlos. Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2014.

9 Thomas M. Sanderson, "Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines", *SAIS Review* vol. 24, nº 1, 2004, pp. 49–61.

algunas operaciones de tráfico de armas, drogas o incluso personas los terroristas desempeñan el papel de vendedor, bien porque se estén transformando en meros actores criminales o porque utilicen esa clase de mercancías para intercambiarlas por algún otro recurso útil para el ejercicio del terrorismo, como cuando se cambian drogas por armas. Asimismo, los terroristas pueden alquilar su potencial de intimidación y violencia a otros elementos delictivos, por ejemplo para proteger cultivos de droga y mercancías ilícitas. No todas las transacciones entre terroristas y criminales son elegidas por estos últimos sino que en ocasiones constituyen una forma de extorsión abierta o sutil. Es el caso de algunas de las tasas que grupos extremistas imponen a traficantes ilegales como condición para atravesar un territorio bajo su control. La cooperación también puede implicar la participación conjunta en una o varias de las fases de una cadena de tráfico ilícitos o la subcontratación o encargo de servicios específicos (desde falsificación de documentos hasta operaciones de blanqueo). Asimismo pueden abarcar desde la realización de transacciones oportunistas planteadas a iniciativa de unos u otros actores (criminales o terroristas) hasta la forja de alianzas tácticas que supongan la colaboración conjunta en acciones o campañas violentas, ya sea por motivos de afinidad ideológica o por anticipar un beneficio común a extraer de dichas alianzas. En ocasiones, esas alianzas pueden acabar dando lugar a relaciones de larga duración de tipo parasitario o simbiótico.

Los dos anteriores tipos de convergencia pueden darse de forma puntual, esporádica, continuada o incluso permanente. Empero, los casos de implicación o colaboración duraderos y que sus protagonistas valoren como exitosos pueden acabar induciendo procesos de *transformación* parcial o total de las entidades implicadas y de su agenda de prioridades. Un grupo u organización terrorista puede acabar dando tanta importancia a la obtención de beneficios económicos como a la realización de sus objetivos políticos originales, convirtiéndose en una estructura híbrida a medio camino entre formación extremista y organización criminal. O incluso puede despolitizar totalmente los fines de su actividad real, aun cuando siga cultivando cierta fachada ideológica. Y, al menos teóricamente, una organización criminal también podría incorporar motivaciones políticas a su acción o acabar transformándose en un actor militante.

Las actividades ilegales en que se ha venido a concretar la confluencia entre terrorismo y crimen son numerosas. Entre ellas destacan los tráfico ilícitos de distinta naturaleza (drogas, armas, personas, recursos naturales y energéticos, piedras preciosas y mercancías diversas), robos y venta de bienes robados, secuestros, extorsión y servicios de protección de personas y productos, fraudes y estafas y el blanqueo de capitales (ver tabla 1).

<i>Tráficos ilícitos</i>	Drogas; Armas; Personas; Órganos; Recursos naturales (piedras preciosas, petróleo, madera, otros); Contrabando ilegal de diversos productos y mercancías (tabaco, combustible alimentos o bienes de primera necesidad, productos falsificados, robados o exportados/importados ilegalmente)
<i>Otras</i>	Robos y venta de bienes robados; Secuestros; Extorsión y chantaje; Servicios ilegales de protección de personas y mercancías; Fraudes y estafas; Explotación laboral o sexual; Piratería marítima; Delitos cibernéticos; Blanqueo de capitales

Tabla 1: Principales actividades delictivas relacionadas con el Crimen Organizado

Los actores terroristas pueden involucrarse en esas actividades a través de las

diferentes modalidades de convergencia criminal anteriormente señaladas. Las que conectan con mercados ilícitos transnacionales, como el de drogas, armas y personas, hacen inevitable una cierta dosis de colaboración con actores puramente criminales. Otras, como las operaciones de robo destinadas a abastecerse de armas u otros recursos de utilidad logística, ciertas prácticas extorsivas, los secuestros o el blanqueo de dinero, pueden desarrollarse de forma independiente, si bien ello no excluye la opción de colaborar con individuos y estructuras delictivas especializadas a las que incluso se puede subcontratar. Por último la implicación (independiente o no) en aquellas actividades con capacidad para aportar ingresos máximos (principalmente el narcotráfico, otros tráfico ilícitos y la práctica sistemática de secuestros) son las más susceptibles de abrir paso a un proceso de criminalización/despolitización de actores terroristas que, como ya hemos visto, puede ser parcial (hibridación) o total (transformación)¹⁰.

4. LA IMPLICACIÓN TERRORISTA EN ACTIVIDADES Y RELACIONES CRIMINALES: ESBOZO DE UN MODELO EXPLICATIVO

Puesto que la participación de un actor terrorista en actividades delictivas y/o relaciones criminales no es una constante sino solamente una opción resulta tan importante explicar ésta posibilidad como su contraria (es decir, explicar también los casos en que la implicación criminal no llega a tener lugar o se abandona). Como cualquier otra modalidad de acción, la probabilidad de que un actor terrorista convencional se involucre en actuaciones o alianzas delictivas, las abandone o se abstenga de ellas vendrá determinada, por factores de *capacidad, oportunidad y motivación*¹¹. Podría decirse que los dos primeros (capacidad y oportunidad) son esencialmente objetivos mientras que el tercero (motivación) es más bien subjetivo. Para delinquir o entrar en tratos con elementos criminales hay que contar con ciertas capacidades y oportunidades que la hagan realizable en tanto que sin ellas la implicación criminal sería sencillamente imposible. Empero, con lo anterior no basta pues para consumarse la implicación criminal ha de ser previamente elegida, normalmente en función de su utilidad; en suma, ha de ser deseable y deseada por sus propios protagonistas. Pero examinemos la cuestión con mayor detalle.

4.1. CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES

Algunas de las *capacidades* o competencias básicas asociadas a la actividad terrorista son aprovechables para la comisión de cierta clase delitos. La costumbre de operar en forma clandestina, el potencial de violencia y la falta de escrúpulos a la

10 Para más detalles y ejemplos específicos sobre las diferentes modalidades de convergencia puede verse Luis de la Corte Ibáñez y Andrea Giménez Salinas, Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada, Ariel, Barcelona, 2010, pp. 319-340. Véase también Tamara Makarenko "The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism", Global Crime, vol. 6, nº 1, 2004, 129-145.

11 Aun siendo de elaboración propia, el modelo explicativo que se presenta a continuación está en deuda con el planteamiento ilustrado en Dipak K. Gupta, Understanding Terrorism and Political Violence. The life cycle of birth, growth, transformation, and demise, Nueva York, Routledge, 2008; y, asimismo, con el enfoque teórico general para el estudio de la acción humana propuesto en Jon Elster, La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales, Gedisa, Barcelona, 2010, pp. 187-200.

hora de emplear la fuerza concede a los terroristas una evidente ventaja a la hora de acometer ciertas prácticas delictivas como extorsiones, robos, secuestros y de impedir que éstas trasciendan a la luz pública. En cambio, la posibilidad de involucrarse en actividades delictivas más complejas y sofisticadas o ajenas al uso de la fuerza queda supeditada a la disponibilidad de capacidades o habilidades específicas para su desarrollo. Algunas serán más accesibles a grupos terroristas que cuenten entre sus filas con individuos procedentes del mundo criminal y que mantengan contactos en dicho ámbito. Tales contactos, por ejemplo suelen resultar imprescindibles para introducirse en los mercados relacionados con tráfico ilícito. Asimismo, las grandes estructuras terroristas, dotadas de una militancia heterogénea, potentes aparatos de captación y reclutamiento y amplias bases sociales de apoyo también tienen más opciones de incorporar personas con la experiencia o formación necesarias para realizar delictivas especializadas, ya sean la falsificación de documentos, la realización de estafas a través de internet o las operaciones financieras de blanqueo de capitales. No obstante, la ausencia de capacidades requeridas para el desarrollo independiente de algunas actividades ilícitas puede ser compensada mediante la cooperación con ciertos agentes criminales especializados: falsificadores, cultivadores y productores de droga, traficantes y contrabandistas, estafadores, ladrones, estafadores, hackers, etc.

Pero ya hemos dicho que la participación en actividades delictivas también es cuestión de *oportunidad*. A fin de cuentas, no todos los escenarios y circunstancias son igualmente propicias a la acción criminal y al establecimiento de colaboraciones o alianzas delictivas. Tal condicionamiento situacional explica en gran medida por qué la distribución geográfica de los casos de convergencia entre terror y crimen no es igualitaria y alcanza su máxima frecuencia e intensidad en países y regiones menos estables, como ya se apuntó en un apartado anterior. Las oportunidades de implicación criminal también pueden variar significativamente en función de otros elementos, como la eficacia de los sistemas de seguridad implantados en los escenarios donde los terroristas operan, el acceso a recursos naturales o bienes que puedan comercializarse en algún mercado ilegal o la presencia/proximidad de actores delictivos en esos mismos escenarios.

4.2. MOTIVACIONES (I): BENEFICIOS Y SERVICIOS

Como es natural, la implicación criminal únicamente tendrá lugar cuando exista una motivación directa a su favor. Podemos suponer que en cualquiera de los casos se tratará de una motivación instrumental, dependiente de la *utilidad* que los mismos actores terroristas atribuyan a su participación en actividades o relaciones delictivas. En concreto, la principal utilidad o función que puede rendir la comisión de acciones delictivas características de la delincuencia menor y organizada radica en la obtención de recursos económicos y/o materiales aprovechables para satisfacer las exigencias planteadas por la actividad terrorista. No sin razón, algunos economistas se hayan atrevido a definir el terrorismo como una especie de “guerra barata”¹². Ciertamente, el coste de las actividades terroristas es relativamente modesto si se lo compara con el de otras formas de violencia política u organizada promovidas por milicias, guerrillas e insurgencias, ejércitos privados o estatales. Y lo mismo puede decirse de la

12 Mikel Buesa, ETA S.A. El dinero que mueve el terrorismo y los costes que genera, Planeta, Barcelona, 2011.

inversión requerida por la mayoría de las operaciones terroristas convencionales. Sin embargo, los grupos y organizaciones terroristas con voluntad de continuidad deben afrontar toda una amplia variedad de gastos. En primer lugar, esos costes incluyen los que se derivan de la preparación y ejecución de atentados y la adquisición de todos los medios y equipamientos necesarios para ello: armas y explosivos, vehículos, documentos, costes de traslado y viajes, dispositivos tecnológicos de comunicación, informáticos, etc. A ellos hay que agregar los gastos relacionados con la creación y el mantenimiento de las estructuras operativas (grupos, redes u organizaciones terroristas) y de apoyo. Aquí entran o pueden entrar los que se destinan al sustento de los propios militantes (alojamiento, manutención y otros gastos básicos), a labores de captación y reclutamiento de nuevos integrantes, de adiestramiento (a veces en campos que hay que construir, regentar o alquilar o trasladar) y propaganda, entre otros¹³. Como consecuencia de todo ello, algunas organizaciones terroristas, las más potentes y ambiciosas, desarrollan presupuestos que conllevan gastos anuales por cientos de millones de euros o dólares¹⁴.

Huelga explicar que la cantidad de recursos económicos de los que disponga una organización terrorista determina su capacidad de actuación y, por tanto, su peligrosidad. Además, la obtención de fondos mediante desarrollo de actividades ilegales presenta ciertas ventajas frente a otras formas de financiación del terrorismo. Por ejemplo, la rapidez con la que algunas de esas actividades permiten acceder a los ingresos buscados o la independencia que aporta la autofinanciación en comparación con la dependencia a la que pueden estar sometidos los actores terroristas cuyos fondos provienen de alguna población de referencia o de un Estado patrocinador. A estos beneficios hay que sumar a veces ciertos efectos sociales y políticos útiles a la causa terrorista que pueden derivarse de las actividades delictivas desarrolladas. Como el control social que los terroristas pueden ejercer sobre las poblaciones o segmentos de población a los que extorsionen. Los golpes de efecto asociados a operaciones delictivas de cierta espectacularidad. O la escenificación de actos de coacción a un Estado a través de la realización de secuestros y episodios de toma de rehenes. Además, el involucramiento en determinados mercados ilegales puede proporcionar cierto capital social o político y apoyo social entre segmentos de población o comunidades cuya subsistencia, ingresos u oportunidades de inserción y ascenso social dependan de su participación en las economías y actividades ilícitas que los propios terroristas contribuyan a promocionar¹⁵. Por último, la participación en ciertos negocios y actividades ilícitas particularmente rentables puede permitir la acumulación de insumos económicos que superen con creces la cuantía necesaria para cubrir sus requerimientos operativos y organizativos, ofreciendo a los terroristas la oportunidad de convertir su actividad en un medio de vida y un lucrativo negocio.

Además de aportar ingresos, otras formas de implicación criminal también relacionadas con la financiación del terrorismo se orientan a mover o transferir fondos o

13 Luis de la Corte Ibáñez, *La lógica del terrorismo*, Alianza, Madrid, 2006.

14 Michael Freeman (2011): *The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology*, *Studies in Conflict & Terrorism*, 34:6, 461-475.

15 Para sendos análisis de situaciones y tendencias semejantes véase Valda Felbab-Brown, *Shooting Up: Counterinsurgency an the War on Drugs*, Brookings, Washington D.C, 2010; y también Mabel González Bustelo, *Narcotráfico y crimen organizado. ¿Hay alternativas?*, Icaria, Barcelona, 2014.

blanquearlos (como ya se apuntó anteriormente) o incluso incrementarlos¹⁶. La transferencia de fondos es especialmente relevante en el caso del terrorismo internacional. Toda entidad terrorista cuyas actividades y/o estructuras se extiendan a más de un país necesitan mover su dinero a través de fronteras y hacerlo de forma clandestina. Y puesto que esta necesidad afecta a todo tipo de fondos algunas operaciones financieras ilegales realizadas por elementos terroristas suponen “ensuciar” dinero previamente obtenido por medios no ilícitos, como el que puede proceder de donaciones privadas o actividades económicas legales. Por su parte, la obtención de fondos por medios ilegales a veces aboca a los terroristas a implicarse en labores de blanqueo, especialmente si los ingresos obtenidos son sustanciosos. Para ello pueden recurrir a la realización de diferentes inversiones en la economía legal o la creación o participación en negocios o empresas “pantalla” o “tapadera”. Para terminar, los terroristas también pueden involucrarse en negocios ilícitos con el propósito de aumentar el rendimiento de los excedentes previamente obtenidos mediante otras actividades de financiación, ya sean legales o ilegales, como cuando el dinero extraído de donaciones o secuestros se invierte en operaciones de narcotráfico.

Finalmente, hay que recordar que además de proporcionar dinero o beneficios económicos la implicación de elementos terroristas en actividades criminales puede rendir otros servicios, principalmente de tipo logístico y relacionados con la obtención de recursos materiales necesarios para el desarrollo de operaciones terroristas o el mantenimiento de estructuras. El robo de armas, vehículos y otras propiedades y la falsificación de documentos son los ejemplos más conspicuos de ello.

4.3. COSTES Y RIESGOS

La implicación criminal no sólo genera beneficios sino que además entraña riesgos y costes. Por ejemplo, las actuaciones ilícitas por parte de actores terroristas y sus contactos con actores criminales pueden facilitar su entrada en el radar de las agencias de seguridad e inteligencia, arriesgando con ello la detección de sus militantes, operaciones y estructuras. Asimismo, en caso de que su implicación criminal llegara a trascender los terroristas se exponen a proyectar una imagen de entidad marginal o “mafiosa” que podría hacerles perder apoyos sociales entre su comunidad de referencia. Los individuos procedentes del mundo criminal que entren en tratos con grupos u organizaciones terroristas o se incorporen a sus filas pueden ser susceptibles de convertirse en confidentes de las agencias de seguridad e inteligencia, ya sea porque caigan bajo control de sus agentes o porque se decidan a venderles información comprometedor. Finalmente, si resultan cuantiosos los beneficios económicos obtenidos por colaborar con delincuentes profesionales también pueden suponer un riesgo por su capacidad para corromper a algunos de sus militantes y erosionar su compromiso ideológico. Por su parte, al prestarse a cooperar con terroristas sus socios criminales no sólo arriesgan el descubrimiento de sus negocios ilegales sino también el control de los mismos (que podría llegar a pasar a manos de los extremistas con los que colaboran), además de afrontar un posible aumento de la presión judicial y policial sobre ellos impuesta y

16 La distinción entre actividades ilícitas destinadas a obtener fondos, transferirlos y almacenarlos ha sido convenientemente analizada en Jennifer L. Hesterman, *The Terrorist-Criminal Nexus. An Alliance of International Drug Cartels, Organized Crime, and Terror Groups*, CRC Press, Boca Raton, 2013, pp.165-200.

castigos más severos a sus actividades. Por último, a lo anterior cabría añadir algunos costes en sentido estricto que se derivan de la implicación criminal. Como, por ejemplo, el tiempo, energía y recursos (humanos, materiales) que dicha implicación pueda consumir y que serán detraídos de su empleo en otras tareas directamente relacionadas con la actividad terrorista. Las expectativas sobre tales riesgos y costes explica por qué muchos actores terroristas que no encuentran alternativa a la implicación criminal para financiar su actividad se decantan por la comisión de delitos de pequeña escala y eviten entrar a colaborar o competir con otras estructuras criminales¹⁷.

4.4. NECESIDAD O VENTAJA

Los cálculos que cualquier actor terrorista realice para determinar la conveniencia de implicarse (o continuar su participación) en actividades o relaciones criminales conllevarán una evaluación conjunta de beneficios/servicios, riesgos y costes. Dejando aparte los casos de plena despolitización/criminalización, los actores terroristas suelen estar menos dispuestos que otros agentes criminales a arriesgar su seguridad a cambio de mayores beneficios económicos. Por ese motivo, y dada la importancia de los riesgos y costes especificados, cabe suponer que un actor terrorista sólo estará suficiente motivado para implicarse en actividades o relaciones delictivas bajo las dos condiciones siguientes:

1. *De necesidad*: cuando la implicación criminal permita resolver una necesidad económica o logística que no pueda ser plenamente satisfecha de otra manera.
2. *De ventaja suficiente*: cuando aun pudiendo cubrir las exigencias materiales mínimas para desarrollar la propia actividad terrorista el actor anticipe que la implicación criminal podría depararle alguna ventaja sustantiva, sin exponerle a costes o riesgos que pudieran resultar inasumibles.

La distinción entre una motivación fundada en la necesidad y otra inspirada en las ventajas atribuidas a la implicación criminal es relevante porque tienen intensidades diferentes y varían en su relación con los factores de capacidad, oportunidad y riesgo antes examinados. Indudablemente la aparición de una necesidad estricta de involucrarse en actividades criminales para hacer posible la acción terrorista constituye un impulso mucho más poderoso que la mera búsqueda de ventajas. Así, cuando un actor terrorista no tenga más remedio que involucrarse en actuaciones o tratos criminales las capacidades y oportunidades que pudieran faltar para ello serán creadas y buscadas, partiendo además de una disposición al riesgo muy superior. En cambio, cuando la implicación criminal sea sólo una opción entre otras su elección estará seguramente mucho más condicionada por las capacidades disponibles, las oportunidades sobrevenidas (no necesariamente buscadas) y también por la magnitud de los riesgos y costes previsibles.

Recapitulando, la participación de un actor terrorista en actuaciones o relaciones criminales requiere una decisión cuya gestación vendrá condicionada por los factores de capacidad, oportunidad y motivación que acabamos de examinar, conforme a un proceso deliberativo cuya secuencia podría coincidir con la que se ilustra en la siguiente figura:

17 Brynjar Lia, *Globalisation and the future of terrorism. Patterns and Predictions*, Routledge, Nueva York, 2005, pp. 129.



Figura 1: La implicación terrorista en actividades y relaciones criminales

Con todo, una vez identificados en abstracto los factores generales que determinan la posibilidad de implicación criminal por actores terroristas conviene advertir que la expresión de cada uno de esos mismos factores carece de un valor fijo, único y equivalente para todos los casos sino que aquellos pueden variar significativamente en función del momento y las características de cada actor. De ahí que puedan detectarse diferencias relevantes en la proclividad terrorista al crimen.

5. POTENCIADORES DE LA ACTUAL CONVERGENCIA ENTRE TERRORISMO Y CRIMEN

Como ya señalamos al principio de este trabajo, aunque la implicación de elementos terroristas en actividades propias de la delincuencia común y organizada no sea una pauta nueva, cada vez son más abundantes las pruebas e indicios que apuntan a una progresión o incluso un salto cualitativo a ese respecto. Por consiguiente, todavía necesitamos identificar los factores capaces de alimentar esa tendencia, lo que podríamos llamar *potenciadores* de la convergencia entre terrorismo y crimen¹⁸. Sobre ellos convendría aclarar dos cuestiones: ¿cómo o por qué medios pueden ejercer dicha función? y ¿cuál es su naturaleza y origen específicos?, lo que en último término implica determinar cuántos y cuáles esos potenciadores.

En principio, cualquier cambio en las probabilidades de implicación criminal por parte de un actor terrorista debería reflejar una variación correspondiente en alguna o varias de las dimensiones explicativas incluidas en el modelo esbozado en el epígrafe anterior. Así, el incremento en frecuencia o grado de la participación terrorista en acciones criminales requiere que la propia implicación se vuelva:

18 Para una definición más amplia de la noción de potenciadores y su importancia en la explicación y previsión de riesgos y amenazas a la seguridad véase Luis de la Corte y José María Blanco, "Potenciadores del riesgo. Una visión ampliada para un mundo global", en Luis de la Corte y José María Blanco (eds.) Seguridad Nacional. Amenazas y respuestas, Lid Editorial, Madrid, 201, pp. 55-78.

1. *Más necesaria*, en la medida en que otras formas alternativas de cubrir las exigencias económicas, materiales o de cualquier otra índole queden anuladas.
2. *Más fácil*, en tanto aumenten las capacidades y/o oportunidades requeridas para delinquir o entrar en trato con criminales.
3. *Más ventajosa*, bien porque surjan oportunidades delictivas que permitan obtener recursos inaccesibles por otras vías (por ejemplo, cierta clase de armamento) o incrementar sus ingresos de forma sustantiva, lo que puede constituir una tentación difícil de resistir.
4. *Menos costosa y arriesgada*, como a menudo ocurre cuando se opera en ciertos escenarios o entornos caracterizados por un alto nivel de impunidad delictiva.

Los factores con capacidad para inducir cambios en cualquiera de los cuatro sentidos anteriores son múltiples y diversas. Algunos pueden responder a la propia evolución de las actividades terroristas y criminales involucradas, siendo por tanto de carácter *endógeno*. Por el contrario, otros serán *exógenos*, relativos a elementos y fuerzas externas proclives a influir en los modos y condiciones en que tales fenómenos se expresen y operen. De ellos nos ocupamos a continuación.

5.1. POTENCIADORES ENDÓGENOS, O CÓMO LA EVOLUCIÓN DEL TERRORISMO Y EL CRIMEN PROMUEVE SU CONEXIÓN

Hasta cierto punto la confluencia entre terrorismo y crimen (especialmente en sus modalidades de delincuencia organizada) es consecuencia de las variaciones que esos fenómenos puedan experimentar, tanto por causa de ciertos aspectos de su evolución general como por las evoluciones que uno o varios actores concretos (terroristas o criminales) puedan protagonizar en el devenir de sus actividades. Veamos cuáles son algunos de estos potenciadores endógenos.

Internacionalización del terrorismo y la criminalidad organizada. De todas las tendencias que han marcado la evolución de la delincuencia organizada su internacionalización ha sido seguramente la más decisiva¹⁹. Aunque no todo el crimen organizado sea transnacional si lo es en gran medida y en un grado creciente gracias a tres causas principales: el incremento sustantivo de la colaboración entre grupos y organizaciones criminales con diferente ubicación, la emergencia de auténticos mercados ilícitos mundiales cuyas fases de negocio se distribuyen en distintas regiones del mundo y la aparición de organizaciones criminales con presencia activa o implantación a escala internacional. Por su parte, sin llegar a las cotas alcanzadas por el crimen organizado también el terrorismo se ha ido internacionalizando de forma progresiva aunque no por igual en todas sus expresiones. Los grupos y organizaciones que operan dentro de la órbita de Al Qaida y el movimiento yihadista global destacan en ese sentido sobre todas las demás formas actuales, operando algunos de ellos como máximos exponentes de terrorismo internacional. La internacionalización de la delincuencia organizada y el terrorismo supone la ampliación transfronteriza, a través de países, regiones y continentes, de sus actividades, estructuras y objetivos. Varias de las consecuencias de ese proceso

19 United Nations Office on Drugs and Crimen, The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment, Viena, 2010. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/tocta-2010.html>.

de internacionalización amplían incentivos y oportunidades de convergencia entre ambos fenómenos. Quizá la más importante de todas ellas sea la creación de diversos mercados ilícitos de escala internacional. Aunque las implicaciones económicas de todo ello merezcan un comentario aparte, resulta obvio que la configuración de un auténtico mercado mundial relacionado con el tráfico ilegal de armas facilita enormemente a los terroristas el acceso a tan imprescindible recurso y añade un interés muy específico para entrar en contacto y realizar negocios con elementos criminales. Otro efecto relevante es la coincidencia de actores terroristas y criminales en un número creciente de países y escenarios, condición necesaria para posibles colaboraciones. Asimismo, la creciente necesidad de los terroristas de desplazarse a través de múltiples fronteras puede convertirles en clientes preferenciales de redes criminales dedicadas tanto a la falsificación de documentos de identidad como a facilitar el tránsito ilegal de migrantes en distintas partes del mundo. Por último, al tratar de desarrollar sus actividades y establecer estructuras propias en más de un país o región las organizaciones terroristas que adoptan una orientación internacional pueden verse en la necesidad de ampliar sus fondos y buscar nuevas formas de financiación, incluidas las de tipo ilegal.

Expansión de la economía criminal global. La interconexión progresiva entre actores y grupos relacionadas con el crimen organizado y la consiguiente emergencia de redes delictivas de alcance regional y global es responsable del formidable incremento constatado durante las últimas décadas en los beneficios procedentes de negocios ilícitos²⁰. Según las últimas estimaciones aportadas por Naciones Unidas, con apoyo en datos de 2009, la criminalidad organizada podría estar generando ganancias cercanas a los 870 miles de millones de dólares anuales, cifra equivalente al 1,5% del PIB mundial, al 7% de los ingresos obtenidos cada año mediante la exportación mundial de mercancías y al PIB de un país como Holanda, cuya economía figura entre las veinte primeras del planeta²¹. Tal crecimiento en los beneficios no puede sino aumentar el atractivo que para los actores terroristas ofrece su posible introducción entrada en los circuitos de la economía criminal global, lo cual explica bien, por ejemplo, la progresiva conexión en ciertos escenarios entre terrorismo y narcotráfico en tanto que primera fuente de ingresos relacionados con la delincuencia organizada transnacional, calculados también por Naciones Unidas en torno a los 320 mil millones de dólares anuales. Otra consecuencia de la emergencia de una economía criminal global que debe ignorarse es su estrecha relación con la proliferación de paraísos y entidades fiscales y de técnicas de ingeniería financiera aplicadas al blanqueo de dinero ilícito cuyo aprovechamiento por parte de elementos criminales puede ser compartido con otros actores, incluidas organizaciones terroristas.

Descentralización y multiplicación de estructuras. En las dos últimas décadas los grupos criminales y terroristas han experimentado una evolución similar respecto a sus atributos organizativos. Han diversificado sus formas y han aumentado las diferencias entre ellas en términos de tamaño, o número de integrantes, y de estructuras. Del predominio de organizaciones con un tamaño considerable, una estructura jerárquica y un sistema de toma de decisiones altamente centralizado (cuasi militar en ciertos casos) se ha pasado a la combinación de aquella forma clásica con otros modelos organizativos y la proliferación de grupos de menor tamaño, más flexibles y

20 Moisés Naim, *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Debate, Barcelona, 2006.

21 United Nations Office on Drugs and Crime <http://www.unodc.org/unodc/index.html>

dinámicos en su funcionamiento y estructuras más descentralizadas, incluyendo pequeñas redes prácticamente horizontales, algunas de ellas de gestación casi improvisada al objeto de llevar a cabo sólo una o unas pocas operaciones pero igualmente susceptibles de colaborar con otras estructuras de mayor entidad o acabar integrándose en ellas. Existen varias razones por las que la participación terrorista en actividades delictivas puede resultar más sencillo, y por tanto más probable, para grupos terroristas cuya estructura y atributos están próximos a esos nuevos modelos de organización más horizontales y de menor tamaño. De una parte, a mayor horizontalidad o equivalencia de estatus entre los miembros de un grupo terrorista mayor es también la libertad de elección de cada uno de ellos y menor el control ejercido por sus líderes. En tales condiciones se reducen también las posibilidades de prevenir las iniciativas particulares de implicación criminal aún cuando aquéllas puedan parecer peligrosas o desviadas a los ojos de otros miembros del propio grupo terrorista. De otro lado, la capacidad de un grupo para obtener fondos económicos suele ser directamente proporcional a su tamaño especialmente si dichos fondos se buscan por medios alternativos a la financiación criminal, como las aportaciones voluntarias de los propios terroristas y sus allegados, la captación de donaciones, el desarrollo de negocios legales o la búsqueda de patrocinios estatales. Por eso, los grupos terroristas con menor entidad serán menos resistentes a la tentación de involucrarse en negocios ilegales.

Células autónomas y terrorismo individual. Durante la década de 1980 algunos ideólogos del movimiento por la supremacía blanca en Estados Unidos propugnaron entre sus seguidores una forma de continuar sus actividades violentas de inspiración racista que rompiera con el modo de funcionamiento característico de los grupos y organizaciones terroristas tradicionales. Los defensores de la llamada estrategia de resistencia no dirigida o “sin líderes” propusieron aprovechar las nuevas funcionalidades ofrecidas por las tecnologías de la información y la comunicación para alentar y orientar a sus seguidores violentos para actuar por cuenta e iniciativa propia, evitando al mismo tiempo crear o mantener estructuras organizativas que ayudaran a las agencias de seguridad y autoridades judiciales a conectar unos con otros. Más recientemente, varias grandes organizaciones yihadistas (empezando por la propia Al Qaida) y algunos de sus estrategias más importantes decidieron contribuir a reproducir una pauta como la que se acaba de describir, instrumentalizando su gran potencial de comunicación y propaganda para incitar a sus simpatizantes a cometer atentados allí donde les fuera posible sin esperar a recibir ayudas o apoyos externos. La estrategia en cuestión explica tanto la actual proliferación de células autónomas y actores solitarios, responsables de un número creciente de tentativas terroristas en Europa y Norteamérica, así como la frecuente vinculación de esos actores con prácticas delictivas, tendencia nada sorprendente dado el reducido tamaño de estos actores carentes de cualquier fuente externa de financiación.

Relación con bases sociales y niveles de apoyo popular. La variabilidad de las posiciones asumidas por diferentes grupos terroristas acerca de la opción criminal, o por el mismo grupo en distintos momentos, puede estar fuertemente condicionada por las características de sus bases sociales y su comunidad de referencia. Los grupos que cuentan con amplio apoyo popular pueden llegar a financiarse por medio de las donaciones y aportaciones económicas recibidas de sus colectivos de apoyo lo cual elimina el principal incentivo que para muchos de esos grupos presenta la opción criminal.

Además, esta dependencia también puede funcionar como obstáculo a la implicación terrorista en actividades criminales en la medida en que ello provoque rechazo o decepción entre los simpatizantes que conforman el propio colectivo de referencia. Pero las cosas pueden funcionar de muy forma distinta si los negocios y actividades ilícitas a desarrollar también redundan en algún beneficio para el colectivo de referencia de los terroristas, como así ocurre con los negocios de narcotráfico en países o regiones donde gran parte de la población carece de otra alternativa para cubrir su propio sustento u obtener un sueldo mínimamente digno. Volviendo a un plano más general, los grupos terroristas que operen de espaldas a cualquier gran colectivo, que cuenten con un apoyo social exiguo o inexistente serán más libres para decidir con qué métodos cubrir sus necesidades económicas y logísticas o si conviene aprovechar unas u otras oportunidades de negocio, sean legales o no. Finalmente, un descenso drástico y repentino en el volumen de los fondos aportados a un grupo terrorista por sus simpatizantes puede estimular el salto a la actividad criminal.

Confluencias entre terrorismo, delincuencia organizada y conflictos armados. El terrorismo es una actividad que tiene cabida y expresión en múltiples escenarios, incluyendo coyunturas de guerra donde puede desempeñar una función auxiliar y combinarse con otras formas de violencia insurreccional y con modalidades de combate propias de la guerra de guerrilla o la guerra convencional. Tales combinaciones han ganado relevancia en los últimos años gracias a la interacción entre grupos yihadistas, algunos de ellos con capacidades y hechuras que los convierten en auténticas milicias o pequeños ejércitos privados, e insurgencias locales (islamistas, nacionalistas o laicas). Por su parte, la sustitución de las guerras interestatales por los conflictos armados internos como tendencia bélica predominante desde finales del siglo pasado ha otorgado a la criminalidad organizada un papel protagonista en muchas economías de guerra y una significativa influencia en evolución de los conflictos y en los escenarios de reconstrucción postconflicto²². Y la coexistencia de actores insurgentes/terroristas y criminales en contextos bélicos crea coyunturas particularmente propicias a la convergencia entre ambos fenómenos²³. Este asunto ha sido tematizado a partir del concepto de las “guerras híbridas”, de empleo cada vez más frecuente en análisis estratégicos y militares²⁴. Aparte de volver casi inevitable el contacto entre elementos criminales y terroristas su vinculación a la dinámica de los conflictos armados también estimula la convergencia entre ambos por otras vías. De una parte, las insurgencias que practican el terrorismo ven ampliadas las oportunidades de actividad criminal, como las que se les ofrecen cuando logran tomar el control de algún territorio o se introducen en los circuitos de contrabando que definen en buena medida las economías de guerra. De otro lado, las organizaciones criminales pueden extraer importantes beneficios de sus tratos con los terroristas/insurgentes, bien porque necesiten de su protección o porque los conviertan en clientes preferentes. En tercer lugar, ambos

22 Luis de la Corte, “Criminalidad organizada y conflictos armados”, Ejército, 838, 18-26, 2013.

23 La evolución de los conflictos y su creciente confusión con diferentes forma de violencia organizada y actividad criminal fue especialmente destacada y descrita en el Informe Mundial del Desarrollo publicado por el Banco Mundial para el año 2011. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/14282125/world-development-report-2011-conflict-security-development-overview-informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2011-conflicto-seguridad-y-desarrollo>.

24 Véanse Frank Hoffman, Conflict in the 21st Century: The rise of hybrid wars, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, 2007; Fabián Sánchez, “El conflicto híbrido, ¿una nueva forma de guerra?”, en El enfoque multidisciplinar a los conflictos híbridos, CESEDEN, Madrid, 2012, pp. 11-24.

actores pueden disfrutar en tales escenarios de la impunidad que les es característica y que procede de la incapacidad del Estado amenazado o en guerra para perseguir eficazmente sus ocupaciones delictivas. Todo lo cual puede crear un interés específico de las organizaciones criminales por alimentar la continuación del conflicto a través de la colaboración y el apoyo explícito al bando terrorista/insurgente.

Otras vicisitudes de los grupos terroristas y de sus miembros. La participación terrorista en actividades criminales puede verse favorecida por factores relacionados con la vida interna y la evolución de los propios actores terroristas. Como ya se ha dicho antes, la existencia entre las filas de un grupo terrorista de uno o varios militantes con un pasado delictivo puede allanar el camino hacia la implicación del propio grupo en actividades ilícitas. Aunque no fuera una pauta desconocida en los últimos años se ha podido constatar un aumento de los casos de radicalización protagonizados por individuos procedentes del mundo delictivo, con particular incidencia en algunos países europeos incluido el nuestro. Pasando a otro asunto, a veces lo único que detiene a un grupo u organización terrorista de involucrarse en acciones criminales es la oposición ejercida a el respecto por un líder o por su estructura de mando. Por eso, una segunda circunstancia capaz de estimular la implicación criminal es la aparición de una crisis de liderazgo. Ésta puede sobrevenir tras la detención o eliminación algunos de sus dirigentes o como consecuencia de la gestación de un conflicto interno entre facciones con líderes enfrentados por uno u otro motivo y con actitudes enfrentadas respecto a la conveniencia atribuida a la opción de participar en operaciones puramente delictivas. Una última situación capaz de desencadenar dinámicas favorables a la implicación terrorista en actividades criminales es su entrada en una fase de declive, desmoralización o una vez consumada su derrota operativa. Lo normal es que a medida que los miembros de una organización terrorista comiencen a perder la fe en su causa orienten su vida hacia nuevos objetivos y aumenten las deserciones (lo que a su vez tienen a agravar la crisis de la organización). Carentes en no pocos casos de otras habilidades diferentes a las adquiridas en su etapa de militancia y con escasas oportunidades para volver a una vida legal y ordinaria, algunos de los desertores que no caigan bajo el poder de las autoridades pueden verse tentados a volcar su experiencia iniciando una carrera criminal. Intención parecida pueden albergar algunos de los terroristas que se resistan abandonar la militancia aún cuando hayan asumido ya la imposibilidad de alcanzar los objetivos políticos que inicialmente la motivaron. No es infrecuente por ello que durante la última fase de vida activa de determinados grupos terroristas e insurgentes (que a veces puede prologarse durante años) o tras su disolución oficial algún sector de tales fuerzas se criminalice y perviva como un simple grupo delictivo o como fuerza mercenaria.

5.2. POTENCIADORES EXÓGENOS Y CONTEXTOS PROPICIOS

Tanto el terrorismo como el crimen (en particular la delincuencia organizada), han demostrado una gran capacidad para adaptarse a los cambios operados en sus entornos de actuación y las nuevas oportunidades de actividad y negocio sobrevenidas a raíz de la evolución de las sociedades contemporáneas y de la sucesión de acontecimientos y coyunturas políticas y económicas. La influencia de varios de esos factores en la convergencia entre terrorismo y crimen ya ha sido consignada en el apartado anterior, dedicado a identificar unos potenciadores endógenos que en última instancia, traen causa de otros fenómenos externos o exógenos.

Descenso del patrocino estatal. Durante las últimas décadas de la Guerra Fría el terrorismo y otras formas de violencia de orientación subversiva funcionó hasta cierto punto como una herramienta al servicio de la política exterior de diferentes países. Ello fue posible gracias al patrocinio económico y otras formas de apoyo que los Estados de esos países prestados a una variedad de actores terroristas: grupos terroristas y milicias armadas de extrema izquierda, nacionalistas, islamistas, de extrema derecha, etc. Sin embargo, principalmente la caída del Muro de Berlín y después los atentados del 11 de septiembre de 2001 acabaron con el recurso generalizado al patrocinio estatal, en parte por razón de los cambios geopolíticos sobrevenidos y en parte por el crecimiento del rechazo de las opiniones públicas frente al terrorismo. Existe un amplio acuerdo en considerar esta tendencia como un inductor principal del incremento de la participación terrorista en actividades delictivas, asumidas como alternativa a la financiación y el respaldo logístico previamente obtenido de unos u otros Estados.

Respuesta al terrorismo y sus medios de financiación. Como es bien sabido, otra las consecuencias relevantes de los atentados del 11-S fue la puesta en marcha de una ofensiva antiterrorista global, liderada en sus inicios por las autoridades estadounidenses pero a la que de inmediato sumaron iniciativas y programas de respuesta específicos planteados por diversos organismos internacionales y una larga lista de países. La ya mencionada resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2001) instaría a los Estados miembros a adoptar nuevas y más potentes medidas para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo. En concreto, se solicitaba la tipificación como delito la provisión o recaudación intencionales de fondos destinados a su empleo en la preparación de actos de terrorismo, la congelación inmediata de fondos y demás activos financieros o recursos económicos de toda persona vinculada a actividades terroristas, la denegación de cobijo a quienes las financian. Y asimismo se alentaba a aplicar las normas internacionales generales enunciadas en las cuarenta recomendaciones sobre el blanqueo de capitales y las nueve recomendaciones especiales sobre financiación del terrorismo del Grupo de Acción Financiera (GAFI). A partir de estas directrices, que asimismo incluían una condena explícita de las prácticas de patrocinio estatal, la lucha contra la financiación del terrorismo se convertiría en una de las dimensiones fundamentales de la actividad contraterrorista. Podría afirmarse, no obstante, que aún resultando necesarias y efectivas las acciones emprendidas en ese sentido éstas han tenido efectos contrapuestos sobre la relación entre terrorismo y crimen. De una parte, la orientación a detectar posibles conexiones entre los flujos de la economía legal y grupos y organizaciones terroristas ha reducido las opciones de obtener fondos procedentes de patrocinadores estatales y de poderosos donantes privados, cuyo almacenamiento y recepción puede requerir la colaboración con entidades e intermediarios financieros poco escrupulosos. Sin embargo, al cegar esas vías de financiación se ha añadido un nuevo y potente incentivo para buscar dinero a través de la participación en operaciones delictivas y negocios ilícitos de diversa índole²⁵.

Tendencias desestabilizadoras, conflictos armados y procesos de transición. La consideración del terrorismo como un factor de desestabilización para los países y sociedades que lo padecen no requiere explicación pues, de hecho, ese efecto defi-

25 Louis Shelley, *Dirty Entanglements: Corruption, Crime and Terrorism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

ne los objetivos inherentes a las tácticas que pueden denominarse terroristas²⁶. Aunque no sea su propósito principal, la capacidad del crimen organizado para introducir inestabilidad también es conocida y se hace particularmente evidente cuando grupos criminales se involucran en intensas campañas de violencia (en ocasiones puramente terroristas) dirigidas contra sus competidores o contra las autoridades y el Estado²⁷. Pero no siempre se percibe con igual claridad la dirección inversa de la relación entre terrorismo y crimen organizado, por un lado, y por otro dinámicas de desestabilización como las que pueden desatarse a partir de movimientos masivos de protesta y revueltas populares o tensiones comunitarias con capacidad para inducir procesos de cambio político, desembocar en violencia organizada o auténticas guerras civiles e incluso hacer colapsar a un Estado. La cuestión ya ha sido advertida al hablar de la creciente tendencia de actores armados no estatales a emplear el terrorismo en coyunturas de guerra y gestionar su economía implicándose en diversos mercados ilícitos e interactuando con redes u organizaciones puramente criminales. Sin embargo, no es ocioso volver a recordarlo aquí para advertir cómo la naturaleza intrínsecamente desestabilizadora del terrorismo y de ciertas expresiones del crimen organizado traen causa de tendencias e iniciativas de desestabilización previas y externas. Por otro lado, las ventajas específicas que los conflictos armados ofrecen a la interacción entre terrorismo y crimen son hasta cierto punto semejantes a las que rigen durante las fases iniciales de determinados procesos de transición política, violentos o pacíficos. Todas esas situaciones alimentan algún grado de desorden y pueden llegar a socavar el funcionamiento ordinario de los servicios del Estado o incluso anularlo en los casos más extremos, lo que sin duda juega a favor de sus adversarios²⁸.

Acceso a (micro) entornos propicios a la actividad y la colaboración criminal. No todos los espacios son igualmente favorables a la convergencia entre terrorismo y crimen. Ni todos ofrecen las mismas oportunidades e incentivos ni tampoco todos son equivalentes en cuanto a los riesgos y costes que conlleva. Por efecto de sus características físicas, políticas, sociales y humanas, algunos escenarios son especialmente propicios al desarrollo de actividades criminales. Asimismo, cuando adopte la forma de una colaboración directa con actores procedentes del mundo criminal (individuos o grupos) la confluencia entre terrorismo y delincuencia estará fuertemente condicionada por factores de índole contextual. Después de todo, tal clase de cooperación exige la coincidencia y el encuentro entre los actores llamados a cooperar, el reconocimiento de intereses compartidos y el establecimiento de una cierta relación de confianza entre dichos agentes. Algunos entornos donde tales contactos son más frecuentes o incluso habituales son:

- *Prisiones*, sobre todo las que carecen de regímenes de internamiento separados

26 Para más detalles en ese sentido volvemos a remitir a: Luis de la Corte Ibáñez, *La lógica del terrorismo*, Alianza, Madrid, 2006.

27 United Nations Office on Drugs and Crime, *Crime and instability. Case studies of transnational threats*, Viena, 2010. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Crime_and_instability_2010_final_26march.pdf

28 En esta línea incide también la reciente Resolución 2195 aprobada del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 19 de diciembre de 2014. En ella se hace explícita la creciente preocupación de los estados miembro por la capacidad de que los grupos terroristas que se benefician de la delincuencia organizada para debilitar a los Estados afectados por sus acciones, tanto en su seguridad como su estabilidad, gobernanza y desarrollo social y económico. Véase en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2195\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2195(2014))

para terroristas y que pueden funcionar como ámbitos favorables a la radicalización de los internos y su captación por parte de reclutadores extremistas.

- *Barrios marginales*, como los que existen en numerosas capitales y grandes ciudades, afectados por una escasa presencia institucional, altas tasas de delincuencia y una arraigada subcultura criminal, a la que a menudo se suma una alta concentración de población inmigrante o de representantes de minorías.
- *Localidades o áreas transfronterizas* en las que intersecten distintas jurisdicciones nacionales y que funcionen simultáneamente como punto de tránsito para uno o varios tráfico ilícitos internacionales y para terroristas.

Escenarios de riesgo y críticos. La probabilidad de convergencia entre terrorismo y crimen también tiende a variar de unos países y regiones a otras, con clara ventaja para aquellos en los que la presencia de actores terroristas coincide con una o más de las siguientes condiciones de riesgo (entre las que se incluyen varias que ya han sido comentadas):

- Disponibilidad de zonas de cultivo vinculadas a la producción de drogas o de recursos naturales susceptibles de explotación ilegal.
- Inclusión en las rutas de uno o varios tráfico ilícitos como puntos de conexión entre países productores o emisores y países consumidores o receptores.
- Conflictividad armada.
- Procesos de transición política.
- Fragilidad o colapso estatal (ausencia del Estado y de servicios sociales).
- Subdesarrollo económico y social.
- Corrupción elevada y alto grado de economía irregular o sumergida.
- Fronteras amplias y porosas.

Por último, cuando por causas históricas, políticas, económicas, geográficas, sociales u otras varias de estas condiciones coinciden en un mismo país o grupo de países estos se convierten en *escenarios críticos* donde la convergencia entre terrorismo y crimen puede volverse extrema y endémica. Vale la pena advertir que más de la mitad de los atentados terroristas perpetrados en 2013 (último año para el que existen registros completos al respecto) tuvieron lugar en sólo tres países, Irak, Pakistán y Afganistán²⁹, exponentes ejemplares todos ellos de los escenarios críticos que acabamos de reseñar y en los que la convergencia entre terrorismo y crimen alcanza también sus máximas cotas³⁰. La franja occidental del Sahel³¹ y Libia, tan relevantes para la

29 National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, “Majority of 2013 terrorist attacks occurred in just a few countries”, Universidad de Maryland, Diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.start.umd.edu/news/majority-2013-terrorist-attacks-occurred-just-few-countries>

30 Sobre la noción de escenarios críticos y su empleo para analizar los vínculos entre terrorismo, insurgencia y criminalidad organizada en Afganistán, Pakistán, Irak y el Sahel véase Luis de la Corte, “¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada? Parámetros generales y escenarios críticos”, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 1, 353-380, 2013.

31 Nos hemos ocupado del caso del Sahel en Boukara Houcine, Messaoud Fenouche, Touatit Lofti,

seguridad en el conjunto de los países situados en la ribera sur del Mediterráneo y tan cercanos a las costas españolas, constituyen otros dos magníficos ejemplos de escenarios críticos para la convergencia entre terrorismo y crimen, igual que Siria, estrechamente ligada al escenario iraquí, Somalia y Nigeria (ambos incluidos en la lista de los diez países más afectados por terrorismo en 2013).

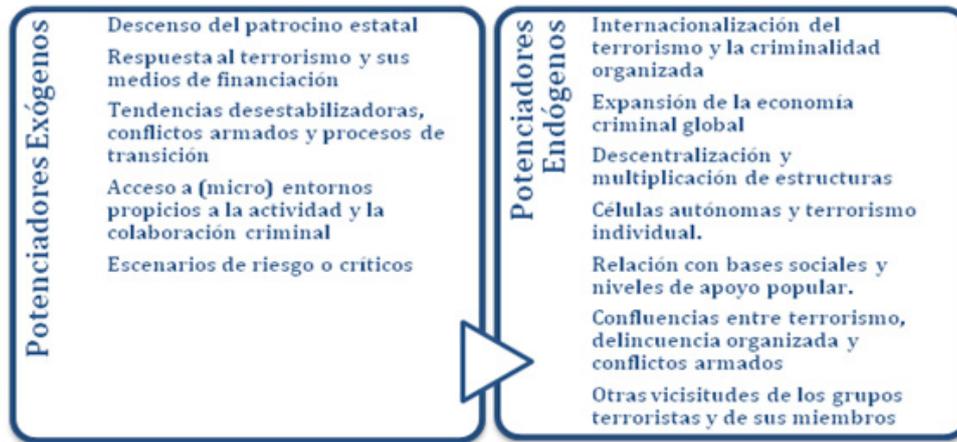


Figura 2: Potenciadores de la implicación terrorista

6. CONSECUENCIAS Y CONCLUSIONES

A juzgar por las evidencias acumuladas en los últimos años la convergencia entre terrorismo y crimen no es una relación por demostrar ni una simple anécdota. El asunto al que hemos dedicado una atención preferente en este trabajo, la participación de actores terroristas (individuos, grupos, organizaciones) en modalidades delictivas orientadas por una motivación esencialmente económica, se ha demostrado frecuente y progresiva. Esta pauta ha adquirido especial significación en algunos escenarios críticos coincidentes con países o regiones que concentran la mayor parte de los incidentes terroristas que ocurren en el mundo.

La creciente convergencia entre terrorismo y delincuencia (sobre todo en su dimensión organizada) tiene amplísimas repercusiones a diferentes niveles. Los ingresos extraídos por grupos criminales gracias a su colaboración con terroristas aportan un estímulo específico al desarrollo de economías ilícitas, eleva los costes por seguridad de los negocios legales existentes, disminuye las iniciativas a crear otros nuevos y por esa vía frena toda opción de crecimiento y desarrollo económico. Al surtirles de fondos y otros recursos, la implicación de actores terroristas en prácticas delictivas posibilita la perduración de su actividad violenta y sus estructuras, contribuyendo así a deteriorar las condiciones de seguridad y exponer a las poblaciones afectadas al riesgo de atentados, agresiones, secuestros, amenazas y prácticas extorsivas, robos,

Benhadj Karima, José María Blanco y Luis de la Corte Ibáñez, "Terrorismo y tráfico de drogas en África subsahariana", Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos e Instituto Militar de Documentación, Evaluación y Prospectiva de Argelia. Documento de Trabajo del Instituto español de Estudios Estratégicos, 13/3/2013. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2013/DIEEET01-2013_IEEE-IMDEP.pdf. También sobre el Sahel Wolfram Larcher, "Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region". Carnegie Endowment for International Peace, September 2012. Disponible en: http://www.carnegieendowment.org/files/sahel_sahara.pdf;

etc. Además, la incorporación de una finalidad de lucro a la agenda de algunos grupos y organizaciones terroristas permite que éstos se mantengan en activo aun cuando las circunstancias objetivas hayan anulado ya toda posibilidad de éxito político, prolongando de ese modo todos los perjuicios derivados de su actividad. El potencial de desestabilización que se deriva de la convergencia entre terrorismo y crimen en aquellos países donde ese vínculo alcanza su máxima expresión contribuye a ahondar los problemas de gobernabilidad e ineficiencia represiva previamente existentes y genera una dinámica viciosa en la que una y otra amenaza conviven y se retroalimenta. Por otra parte, el hecho de que tales formas extremas de convergencia ocurran lejos de los países occidentales no impide que sus efectos se prolonguen más allá de sus fronteras. Al contrario, la intensa confluencia constatada en los denominados “escenarios críticos”, algunos de los cuales operan como verdaderos epicentros de un terrorismo con pretensiones de expansión mundial (Afganistán, Pakistán, Irak, Siria, Sahel, etc.), también amenaza la paz y la seguridad internacional. De un lado, porque los beneficios de origen ilícito allí acumulados por elementos terroristas contribuyen a la continuación de conflictos armados que requieren la implicación de la comunidad internacional. Y de otro lado, porque al financiar y facilitar la afluencia de voluntarios extranjeros radicalizados se crea también el riesgo de acabar irradiando terrorismo a otras naciones próximas o lejanas (España y los países europeos incluidos) mediante acciones y campañas violentas protagonizadas por los combatientes que retornen de tales escenarios.

Deliberadamente, este estudio también ha incluido en sus consideraciones a la delincuencia común y organizada de baja escala. La financiación de los atentados perpetrados en Madrid el 11 de marzo de 2004 a base del dinero obtenido mediante unas pocas y humildes operaciones delictivas realizadas por un puñado de delincuentes comunes demostró que subestimar el peso de esa clase de vínculos criminales de menor entidad puede tener consecuencias dramáticas.

En definitiva, la preocupación por la posibilidad de que terrorismo y crimen confluyan en una o más formas está ampliamente justificada, máxime cuando todo apunta a que ambas amenazas seguirán con nosotros por mucho tiempo. En ese sentido, la generación de mecanismos de coordinación y cooperación entre departamentos de seguridad e inteligencia con responsabilidades en materia de investigación criminal y antiterrorismo abre nuevas oportunidades de avance.

Fecha de recepción: 04/11/2014. Fecha de aceptación: 17/12/2014