

# El desmonte del secuestro extorsivo en Colombia: ¿existe una estrategia?

---

Elvira María Restrepo S.<sup>1</sup>

*"Nothing counts anymore except the slow, strange understanding that you have managed to survive one more hour, one more minute". (A victim talking about the unbearable uncertainty of kidnapping).*

## I. EL CONTEXTO COLOMBIANO

En el contexto Latinoamericano, quizás con algunas excepciones, Colombia tiene niveles de criminalidad similares al resto de la región en delitos como hurtos, lesiones y violencia intrafamiliar. Por el contrario, delitos como el homicidio y el secuestro han alcanzado desde los ochenta (y en el homicidio desde mediados del siglo), niveles epidémicos comparados con la región y con el resto del mundo occidental<sup>2</sup>. En el caso del secuestro somos campeones en el mundo. El pico más alto del secuestro en Colombia fue en el año 2000 cuando se reportaron 3.706 secuestros, y el más bajo en los últimos 10 años es de aproximadamente 1.300 casos en 1995<sup>3</sup>. Italia en su peor época, entre 1977-1986, lle-

gó a tener 433 secuestros extorsivos, es decir un promedio de 43 por año<sup>4</sup>. En Estados Unidos el secuestro alcanzó sus niveles considerados como más críticos en la década 1926-1936, cuando se registraron 101 casos de secuestro extorsivo, aproximadamente 10 por año, cifra que en su momento se catalogó como catastrófica.

Con el ánimo de profundizar en el análisis del desmonte de tan execrable delito se mirará cuál fue el contexto y algunas de las estrategias exitosas de países que superaron o acabaron con la industria del secuestro.

---

<sup>2</sup> Sobra decir que en Colombia el nivel epidémico alcanzado por el secuestro ha copado el sistema judicial, como en su momento lo hicieron los delitos relacionados con el narcotráfico que semi-paralizaron el sistema y permitieron una especie de inmunidad de los narcotraficantes ante el sistema criminal. Ver Gaitán, F (2001), "Multicausalidad, impunidad y violencia: una visión alternativa", Economía Institucional No. 5, Segundo Semestre y Restrepo, E.M. (2003), "Colombian Criminal Justice in Crisis, Fear and Distrust" Palgrave.

<sup>3</sup> Policía Nacional y Fondelibertad.

<sup>4</sup> Control Risks Ltd. (1987), "Kidnap, Hijack and Extortion". En Clutterbuck, Richard, Macmillan Press.

---

<sup>1</sup> Profesora Investigadora de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Estuvo vinculada a Fedesarrollo como Investigadora Asociada entre los años 2001 y 2003.

## II. EL SECUESTRO EN EL CONTEXTO MUNDIAL

En el mundo moderno el secuestro no es tan visible<sup>5</sup> como lo fue en los años setentas o incluso principios del siglo XX<sup>6</sup>. No obstante lo anterior, el secuestro extorsivo con fines económicos es hoy una poderosa, lucrativa y creciente industria, particularmente en Latinoamérica, donde grupos como Control Risk Ltd. consideran a Colombia como el primer *Hot Spot* de secuestro del mundo desde 1991. Algunas estimaciones indican que en el mundo se dan alrededor de 10, 000 secuestros al año, lo que significa que en la actualidad, entre el 20% y el 30% de los secuestros del mundo ocurren en Colombia. Se calcula que el negocio les reporta a los secuestradores alrededor de 500 millones de dólares al año<sup>7</sup>. Estimativos para Colombia calculan que los pagos de rescate por secuestros al año para el 2001 (año de las estimaciones anteriores) fueron de aproximadamente 9 millones de dólares, es decir que aparentemente en Colombia el precio del rescate promedio es relativamente bajo comparado con los otros países<sup>8</sup>. El negocio del secuestro se centra en Latinoamérica, principalmente en Colombia, Brasil y México, aunque también hay secuestros en Filipinas, la Unión Soviética y en países Africanos. Según Briggs (2001), Colombia no solo se caracteriza por ser campeón mundial en secuestro,

sino por la creación de figuras como el "doble pago"<sup>9</sup>, dado lo que ella considera un bajísimo riesgo de ser detenido y condenado por este delito.

En Italia, la industria del secuestro floreció entre 1970-1980, época de las Brigadas Rojas y de fuertes Mafias que todavía subsisten hoy, pero a un nivel más local. Italia en esa época era el país del secuestro económico. Todos los ricos eran presa, en general los secuestros no duraban más de 6 meses y se pagaba hasta 1 billón de Liras por cada rescate. La ola de secuestros en Roma empezó en 1975 cuando hubo 10 grandes secuestros. Los autores del secuestro era los *gangs* de la Mafia Siciliana, los Napolitanos (Camorra) y los Cerdeños<sup>10</sup>. Posteriormente, aunque se trataba de secuestros eminentemente políticos, las Brigadas Rojas entraron en el negocio. Lo que es claro es que la industria del secuestro en Italia creció en un Estado 'flexible' donde la Policía estaba pobremente preparada y sin mayores insu- mos, y cuando existía una clara 'guerra' entre la Policía y los *Carabinieri* (militares), además de una corrupción estatal frecuente que impedía cualquier esfuerzo centralizado del estado<sup>11</sup>.

En Argentina, como en otros países Latinoamericanos, los secuestros eran comunes desde los años sesenta. En esos años la mayoría de los secuestros eran perpetrados por los Montoneros, el EPR y otras

---

<sup>5</sup> En sus orígenes modernos el secuestro fue inicialmente político, las demandas variaban desde solicitudes para dejar libres a presos políticos de grupos en oposición armada, hasta peticiones como la disolución del Estado de Israel.

<sup>6</sup> En Estados Unidos había tantos secuestros que el New York Times creó una página especial para reportarlos.

<sup>7</sup> Briggs, Rachel (2001), "The Kidnapping Business". The Foreign Policy Centre, UK.

<sup>8</sup> Los pagos por rescate pueden estar subestimados. DNP, Archivos de Economía, "El secuestro en Colombia. Caracterización y costos económicos". Documento No. 257, 9 junio 2004.

---

<sup>9</sup> El doble pago significa que una vez se paga por la libertad de la víctima, los secuestradores se sienten tan confiados que se dan el lujo de negociar un segundo pago. Ver Briggs, R. (2001), *Ibid*.

<sup>10</sup> Es interesante destacar que en Cerdeña los secuestros son más prolongados y continúan en el presente, dadas las características geográficas y el "abandono" estatal de esa región, dos circunstancias similares a las de Colombia hoy.

<sup>11</sup> Bles, Mark and Low Robert (1988), "The Kid Fidup Business". Pelham Books, Ltd.

guerrillas. Bandas de criminales comunes también practicaban secuestros. Algunos como Juvenal (1994)<sup>12</sup> afirman que los Peronistas de extrema derecha, que antecedieron el gobierno militar, también fueron agentes del secuestro. La realidad es que en Argentina, como en muchos países de la región (en particular Uruguay, que sufrió una ola importante de secuestros) las Dictaduras de turno aniquilaron -a través de asesinatos y desapariciones- los movimientos guerrilleros de izquierda que manejaban el negocio y acabaron de un tajo con la industria del secuestro<sup>13</sup>.

En Estados Unidos la industria del secuestro se detuvo a finales de los años treinta luego del secuestro y asesinato de Charles Lindbergh, el hijo del famoso aviador norteamericano en 1932. Este secuestro, que no era el primero ni tampoco fue el último, generó tal rechazo público que el Gobierno tomó medidas extremas. La *Lindbergh Law* le dio jurisdicción exclusiva al FBI para delitos federales y erigió el secuestro en uno, entre otras disposiciones. Antes existía una total descoordinación en materia de secuestro pues la policía de cada estado tenía jurisdicción exclusiva, vacío legal que permitía a los secuestradores cambiar de Estado para conseguir su impunidad.

Finalmente en Inglaterra, donde el secuestro nunca alcanzó niveles preocupantes (10 en su peor año), luego de dos intentos fallidos de recuperar dos secuestrados, la Policía Británica diseñó un *Blue Print* sobre secuestro que es digno de generar lecciones para la Colombia de hoy, a pesar de las inmensas

diferencias del fenómeno y de los contextos de ambos países.

### III. LA LUCHA CONTRA EL SECUESTRO EN ITALIA Y EN INGLATERRA

A continuación se analizarán brevemente las estrategias y soluciones contra el secuestro adoptados por Italia, dadas las similitudes de contexto con la Colombia actual, y por Inglaterra ya que algunas de sus estrategias son dignas de análisis o réplica.

En Italia las medidas antisequestro se intensificaron con el secuestro de Aldo Moro en 1978. A pesar de la inyección masiva de fuerzas policivas para encontrar a Moro, que era un secuestro político que atentaba directamente contra la Democracia Cristiana -el partido político que dominó Italia desde el final de la Dictadura- las investigaciones iniciales produjeron pocos resultados.

"El magistrado a cargo, Luciano Infelisi, tenía la imposible tarea de coordinar investigaciones entre tres fuerzas de la Policía (la Policía Civil, los *Carabinieri* y la Policía Financiera), los servicios de inteligencia Sismi y Sisde y dos comités político- técnicos. Asimismo tenía que informarle a todas las autoridades el progreso del día a día. Más aún no lo habían relevado de sus otras labores judiciales, ni le habían dado más personal o facilidades para llevar a cabo esta investigación<sup>14</sup>".

Según Infelisi, los bancos no daban información, no había expertos en el tema y nadie en Italia se especializaba en este tipo de investigaciones. Un mes

---

<sup>12</sup> Juvenal, Carlos (1994), "Buenos Muchachos. La historia del secuestro en la Argentina". Planeta. Espejo de la Argentina.

<sup>13</sup> Amnistía Internacional estima que se dieron 15.000 desapariciones en nombre del régimen militar Argentino.

---

<sup>14</sup> Jamieson, Alison (1989), "The Heart Attacked. Terrorism and Conflict in the Italian State". Marion Boyan Publishers. Traducción propia.

después del secuestro de Moro, la investigación fue reasignada al Fiscal Jefe Guidio Guasco, quien anuló todas las órdenes de captura.

Se destaca que aunque el sistema penal Italiano tenía instrumentos especializados para tratar el terrorismo -y por ende normas aplicables al secuestro- desde 1975<sup>15</sup>, estas mediadas extremas no sirvieron para acabar con el terrorismo ni el secuestro. Es más, un repaso de la literatura europea demuestra claramente que las medidas represivas adoptadas en Europa no sirvieron para acabar con el terrorismo, ni el secuestro. Así, leyes como el *Blocco*<sup>16</sup>, propuesta por el magistrado *Pomarici*, que pretendían congelar el patrimonio de la familia de la víctima para evitar con ello futuros secuestros, lo único que lograron fue alejar a las familias de colaborar con las autoridades. Otras, como la estrategia de exigir a la familia el acompañamiento de la Policía en el momento del pago del rescate con el ánimo de capturar algunos de los secuestradores, tuvieron efectos negativos similares al *Blocco*<sup>17</sup>.

El éxito en la lucha contra el terrorismo en Italia (que incluye el secuestro) fue producto de un cambio de estrategia, que puede simplificarse como el paso de la represión a la colaboración voluntaria y renuncia al terrorismo, a través de la figura del *Pentitismo* que fue introducida en 1982<sup>18</sup>. El *Pentitismo* consistía en lograr arrestos a través de confesiones

de terroristas arrepentidos, que permitieran capturar otros terroristas y otorgarles beneficios judiciales a los primeros (algo similar a la Política de Sometimiento a la Justicia del gobierno Gaviria en Colombia). La era del *Pentitismo* triunfó pues logró romper con la *omerta* que sostenían en Italia poderosas organizaciones criminales. En el otoño de 1981, la mayoría de los miembros de una importante columna de las Brigadas Rojas (BR) fueron arrestados, Moretti su jefe, fue arrestado un año más tarde, y así sucesivamente en poco tiempo las principales columnas de las BR desaparecieron o fueron arrestadas y condenadas. A finales de los ochentas casi todos los 450 terroristas de la izquierda que se encontraban en las prisiones Italianas eran *pentitis*<sup>19</sup>. Indudablemente la desaparición de las BR redujo el secuestro en Italia. A pesar de todo, el problema del secuestro (mas no la industria) en Italia persiste pues como en el caso colombiano hay problemas estructurales (zonas de menor control estatal, como Cerdeña, y fuertes mafias locales) que perduran hoy.

En contraste, la estrategia de Inglaterra -un país que nunca alcanzó niveles importantes de secuestro extorsivo- se basaba en un total control y coordinación de todo el operativo: desde el reporte del secuestro, hasta el rescate de la víctima y la posterior operación policivo-judicial para capturar y juzgar a los secuestradores. A raíz de dos secuestros que tomaron por sorpresa a este país (el primero en 1969) la Policía inexperta en el tema no pudo hacer mucho. Los medios publicitaron el caso empeorando las cosas. Por ello, la víctima fue asesinada y su cuerpo no apareció nunca, aunque encontraron a

---

<sup>15</sup> Las normas antiterroristas en Italia se habían creado para contrarrestar las atrocidades neofascistas entre 1969 y 1974. También después de la muerte de Moro se introdujeron varios estatutos antiterroristas entre ellos la Ley Cossiga de 1980.

<sup>16</sup> Copiada por la Ley 40 de 1993 que rigió en Colombia durante 10 meses.

<sup>17</sup> Moorehead, Caroline (1980), "Fortune's Hostages. A study of Kidnapping in the World Today". Hamish Hamilton.

---

<sup>18</sup> Las leyes del *Pentitismo* fueron criticadas en su momento desde un punto de vista moral y judicial. Ver Jamieson, A., (1989), *Ibid*.

<sup>19</sup> *Ibid*.

los responsables (también bastante inexpertos) y los condenaron por 44 años (esto de por sí se consideraría como exitoso en la mayoría de los países). Después de un segundo fracaso, en el que murió una niña de 17 años por una operación descoordinada de la Policía, Scotland Yard estableció luego de mucho análisis, una metodología o *Blue Print* para manejar futuros secuestros.

Aunque los detalles del entonces grupo C11 por obvias razones son secretos, algunas personas lograron sintetizar los principales elementos de la estrategia<sup>20</sup>. En primer lugar, se nombró un Jefe Investigador de la Policía quien se encargó de coordinar todos los operativos de los secuestros en el país para garantizar coherencia entre todos los involucrados (autoridades, familia, etc.) y vigilar el cumplimiento minucioso de un catálogo de prioridades a seguir. Sobra aclarar que este tipo de coordinador no existe en Colombia. En segundo lugar se diseñó una operación a cargo de 3 equipos. Un primer equipo a cargo de la familia de la víctima, su casa y los lugares de trabajo, cuyo objetivo es coordinar a la familia y a la policía. Un miembro de este primer equipo pasa a vivir (por turnos) con la familia para coordinar todas las operaciones: lo esencial es negociar, casi sin limitaciones, hasta recuperar a la víctima. Por ello el director de este grupo es un experto negociador pues allí está la clave del éxito para recuperar al secuestrado.

Un segundo equipo está encargado de la vigilancia 24 horas todos los días de la semana de los lugares relacionados con el secuestro (casa, lugar de entrega del dinero del rescate, lugares donde se podría encontrar el secuestrado), desde el momento mismo en que se conoce el hecho. Finalmente, un ter-

cer equipo es la central de operaciones que coordina los otros 2 equipos y todas las otras fuerzas y actores involucrados. Este tercer equipo tiene a su vez una serie de pasos a seguir en orden de prioridad: primero debe garantizar que todos los involucrados sepan que la prioridad es recuperar a la víctima con vida. Segundo, bloquear las noticias de los secuestros en los medios para que el público no se entere<sup>21</sup>. La ventaja del bloqueo es que le quita a los secuestradores una fuente de inteligencia sobre la reacción de la familia y la policía (ni siquiera pueden saber si el delito se denunció). Guardadas proporciones, esto ocurrió recientemente en Londres con los ataques terroristas del 7 de julio de 2005 al transporte público, episodio en el que la mayoría de los medios opacaron la noticia para no darle publicidad a los terroristas y no causar pánico en la ciudad. El resultado de esa reacción por parte de los principales medios fue, que a los dos días de los atentados, el 80% de los pasajeros tomaron transporte público y la vida de los londinenses siguió prácticamente igual, a diferencia de lo ocurrido con el 9/11 en los Estados Unidos. La tercera prioridad es pedir una prueba de vida del secuestrado. Finalmente, la última prioridad exige que cuando se recupere a la víctima la policía siga el procedimiento normal de cualquier investigación criminal.

Los resultados de este *Blue Print*, que se pusieron a prueba en 1975, demostraron que funcionó a la perfección para los secuestros subsiguientes<sup>22</sup>. Los medios aún hoy han cumplido con su promesa de guardar absoluto silencio y en todos los casos en

---

<sup>20</sup> Bles, Mark and Low, Robert, (1988), Ibid.

---

<sup>21</sup> El bloqueo requiere de acuerdos previos con los principales medios de comunicaciones.

<sup>22</sup> Hoy por hoy no es fácil conseguir información sobre secuestro precisamente por el sigilo con el que se maneja este delito en el Reino Unido.

los que se tuvo posterior noticia, se recuperó a la víctima y se arrestó a los culpables. Las desventajas de este *Blue Print* son sus elevados costos, no solo económicos (equipos, salarios) sino los recursos humanos que exigen tener gente supremamente capacitada en técnicas de negociación, vigilancia, etc.

#### IV. LECCIONES PARA COLOMBIA

De los casos analizados vale la pena extraer algunas lecciones para Colombia, no sin antes destacar tres características de este flagelo: la industria del secuestro en Colombia ya copó el sistema judicial, los autores intelectuales son demasiado poderosos y numéricamente el problema es endémico. Como consecuencia de todas estas deficiencias parecería axiomático que seguir combatiendo el secuestro en la forma como se hace hoy no da resultados. Por un lado es innegable que derrotar a la guerrilla, que es la mayor empresaria del secuestro, para acabar con esta industria (como ocurrió en Argentina y en otros países de la región) es hoy imposible. Por el otro, darle poderes excepcionales a la Fuerza Pública y a los jueces es poco recomendable, dados los suficientes antecedentes fallidos de los últimos intentos<sup>23</sup> y los efectos negativos de la represión en la experiencia italiana y en otros países Europeos<sup>24</sup>.

Adicionalmente, el secuestro es un delito que requiere, ante todo, de instancias importantes de negociación con los secuestradores, y de cooperación

entre la familia del secuestrado y las autoridades pues lo primordial, como lo es para los países Europeos, es rescatar a la víctima con vida<sup>25</sup>. Igualmente para lograr el verdadero propósito de desmontar la industria del secuestro hay que negociar con los secuestradores como se hizo en Italia. Solo así se puede lograr que algunos confiesen delitos para desmontar las poderosas maquinarias que manejan el secuestro y los otros tantos delitos que lleva a cabo la delincuencia organizada.

El rescate de la víctima con vida, que debe ser la prioridad en un secuestro, depende de una negociación manejada con toda la profesionalidad y la discreción del caso, como lo estableció desde mediados de los setentas la Policía Británica. Aquí no hay mucho campo para la actividad judicial. El desmonte de las organizaciones criminales que manejan la industria del secuestro debe ser un proceso conjunto a partir de la negociación, concomitante o durante la guerra. Ello se sale de las orbitas políticas y judiciales. El papel de la justicia debe darse para cada caso, una vez se rescata a la víctima. En Colombia, investigaciones recientes demuestran que la probabilidad de rescate incrementa en un 39% si se encuentra un sindicado (sospechoso con indicios graves)<sup>26</sup>. Por la seguridad de la víctima y por el incremento en la probabilidad de rescatarla, solo cuando se logre el rescate debe ponerse en marcha el aparato judicial con miras a arrestar a los secuestradores y condenarlos.

---

<sup>23</sup> Gallón, G. (1979), "Quince años de Estado de Sitio en Colombia 1958-1978", Guadalupe. Orozco, I. (1992), "Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y Derecho en Colombia." Temis y Restrepo E. M. (2003), Ibid.

<sup>24</sup> Ver Davis, J.A. (1998), "Conflict and Control: Law and Order in Nineteenth Century Italy". Macmillan, y Walsh, D.P.J. (1983), "The Use and Abuse of Emergency Legislation In Northern Ireland". Russel Press.

---

<sup>25</sup> La colaboración de la familia en los procesos judiciales es una variable significativa con efectos marginales positivos para el éxito judicial de condenar a los responsables del secuestro como lo demuestra el análisis empírico de Restrepo, E.M, Sánchez, F. y Martínez, M. (2004), "Impunidad o Castigo? Análisis e implicaciones de la investigación penal en secuestro, terrorismo y peculado". Documento CEDE, ISSN 1657-5334.

<sup>26</sup> Ibid.

En resumen, en Colombia vamos en contravía de las estrategias de países que, como Italia e Inglaterra, derrotaron la industria del secuestro. En general se deja la negociación en manos de cada familia pues ésta no confía en las autoridades. Luego, las autoridades buscan intervenir durante la negociación poniendo en peligro la vida de la víctima y posiblemente, entorpeciendo su liberación. Al mismo tiempo, se espera que sea la familia quien se desplace a la Fiscalía para impulsar una investigación judicial que, a estas alturas y sin el sigilo que exige su participación, tiene pocas posibilidades de éxito. Finalmente, cuando la víctima aparece, el proceso judicial muere, pues ya no hay interés ni con-

fianza de la familia ni de la víctima en la justicia, que solo en unos pocos casos encuentra a los responsables (generalmente a los autores materiales y no a los cerebros del secuestro).

Los elementos anteriores muestran claramente por qué en Colombia seguirá floreciendo la industria del secuestro. En consecuencia, hay que diseñar una verdadera estrategia contra el secuestro a nivel nacional e implementar algunas de las lecciones dejadas por países como Italia e Inglaterra, cuyos componentes esenciales aplicables a Colombia se pueden resumir en tres palabras: negociación, cooperación y sigilo.