

## LA RÉPLICA FRANCESA AL TERRORISMO Y AL CRIMEN ORGANIZADO

SERGE LETEUR\*

### I. La amenaza

Antes de hablar de la reacción francesa frente a esta doble problemática, hay que definir rápidamente esta amenaza que constituyen el Terrorismo y la Criminalidad Organizada.

#### *1.1. El terrorismo*

El terrorismo es, en Francia, un problema antiguo. Pero, en la época moderna apareció en los años cincuenta con la Guerra de Argelia que fomentó un terrorismo de parte de los árabes y más tarde de los franceses que luchaban en contra de la independencia de Argelia.

Más cerca de nuestros tiempos y después del movimiento de 1968, nacieron en Francia así como en los otros países de Europa Occidental, movimientos terroristas de ultra-izquierda, que culminaron al final de los setenta con los grupos *Action Directe* en Francia, la *Rote Arme Fraction* en Alemania, y las *Brigate Rose* Italia.

Aproximadamente en el mismo momento surgieron en el País Vasco Francés, en Bretaña, y sobre todo en la isla de Córcega, grupos de "terrorismo interno", de inspiración autónoma, con una fuerte propensión a mezclar la temática independentista con la revolucionaria.

En los setenta también tuvo repercusiones sobre el territorio francés el conflicto de Medio Oriente, con las actuaciones de varios grupos e individuos, como "Carlos" o el FDPLP de Ahmad Djibril.

\* Agregado en Seguridad en la Embajada Francesa en la República Argentina.

En la década del noventa tuvimos que sufrir –otra vez– las consecuencias de la situación en Argelia, el enfrentamiento entre los islamitas y el poder militar. El Grupo Islámico Armado fomentó varias campañas de atentados en Francia, dejando decenas de víctimas. Recientemente fue juzgado el cabecilla –el “Emir”– del grupo responsable de los sangrientos atentados cometidos en París en 1995.

La trágica actualidad demuestra que la amenaza del terrorismo islamita es por ahora, la más grave.

### ***1.2. La criminalidad organizada***

Refiriéndonos a la criminalidad organizada, hay que, en primer lugar, ponerse de acuerdo sobre el contenido de esta expresión. La definición que considero más oportuna sigue siendo la que estableció INTERPOL, en el año 1988:

Toda asociación o grupo de personas que se dedica a una actividad ilícita continua, y que tiene como objetivo principal sacar provecho, sin respetar las fronteras nacionales.

En cuanto al crimen organizado, hasta hace poco, la postura de las autoridades francesas fue de negar que exista en Francia tal problema. Sin embargo, a raíz de una reciente investigación parlamentaria y en razón de casos ocurridos, nos vimos obligados a encarar la realidad.

Si bien en Francia no tenemos organizaciones criminales nacionales del tipo mafioso, como las organizaciones italianas: Maffia, Camora, N'Drangheta, o Santa Corona Unita; ni tampoco algo parecido a las Triadas chinas o los Boryokudan japoneses, existen “sedes” de Organizaciones Criminales Transnacionales O.C.T., así como también bandas criminales “indígenas” bastante peligrosas.

Muy a menudo las OCT, y sobre todo las organizaciones italianas, y ahora rusas, vienen a Francia en busca de un lugar tranquilo y para aprovechar sus ganancias lavando su dinero a través de distintas inversiones. La Maffia siciliana intentó comprar casinos en la Côte d'Azur. Miembros de la N'Drangheta y de la Camora encontraron también refugio en Francia, sobre todo después del implemento de la ley anti-mafia. Los rusos –que pueden ser Georgianos, Ucranianos o Tchechenos– invierten en el inmobiliario tanto en París como en la Côte d'Azur.

Existen también, escondidos dentro de la comunidad china de París, miembros de organizaciones criminales chinas, y más precisamente de la Tríada 14 K, esto por razones étnicas. La mayoría de los

chinos que viven en Francia son de origen TEO CHU. Estos criminales, después de haberse dedicado al tráfico de droga, se desempeñan hoy en día en todas las formas de extorsión, de secuestros, de imitación fraudulenta, y sobre todo del tráfico de personas.

Además tenemos bandas organizadas, muchas veces integradas por ciudadanos de países extranjeros. Las actividades de estas bandas se diversifican entre distintos tipos de hechos penables, tales como:

- el proxenetismo : la apertura de las fronteras al Este ha cambiado la fisonomía de esta actividad delincuente. Las prostitutas de los países del ex imperio soviético son ahora controladas por redes internacionales -a menudo de Albaneses-.
- el tráfico de obras de arte robadas: Francia es un país de compra y redistribución de objetos y obras de arte robados, no solamente en el territorio nacional, sino también en el resto del mundo. El arte es hoy en día un valor refugiado y un bien de reciclaje del dinero sucio.
- los asaltos a mano armada: en este caso se podría hablar de la especialidad de los malhechores franceses. Tenemos profesionales bastante capacitados en este ámbito, y que, por ejemplo no temen usar lanza-cohetes anti-tanque para asaltar a los transportes de caudales. En varias oportunidades estas bandas exportaron sus actividades a otros países de Europa.

Es por todo esto que existe una gran preocupación por parte de las fuerzas de seguridad de Francia y de otros países de la Unión Europea en cuanto a los amplios movimientos de dinero que supone el implemento del Euro como moneda europea. Es muy probable que algunos delincuentes aprovechen esta oportunidad de multiplicación de los "blancos" para asaltar los transportes.

Esto no constituye una lista exhaustiva de las actividades de estas bandas criminales, cuyos miembros tienen un espíritu empresarial muy fuerte.

Frente a estas dos amenazas, ¿cuál fue la reacción de las fuerzas de seguridad, y más allá de las autoridades francesas?

## **II. La reacción**

Para los que no conocen Francia vale la pena mencionar que este último es un país centralizado que cuenta sólo con dos fuerzas de seguridad, y que son dos fuerzas nacionales: la Policía Nacional y la Gendarmería Nacional.

## **II.1. La reacción al terrorismo**

### **A) Las investigaciones**

La amenaza terrorista fue encarada en su inicio fundamentalmente por la Policía Nacional.

En la lucha contra el terrorismo existía, desde la Segunda Guerra Mundial, un principio básico: la separación entre los servicios de inteligencia y los servicios de investigación. Esto se debió a que las unidades creadas por los alemanes y el gobierno *de facto* francés, llamadas las Secciones Especiales, que cumplían ambas tareas de inteligencia y de investigación a la vez, dejaron muy malos recuerdos. Fue así que nació el rechazo a dicha organización, así como aquí, en la Argentina, existe un rechazo a todo lo vinculado al régimen militar. La distinción entre estas dos misiones fue considerada como una garantía para los derechos de la persona, ya que los servicios de investigación se encuentran bajo el mando funcional del poder judicial, a diferencia de los servicios de inteligencia.

Dentro de la policía, en el despliegue antiterrorista, existían entonces:

- dos servicios de inteligencia: la Dirección de Inteligencia General para lo referente al terrorismo "interno", y la Dirección de Vigilancia del Territorio –la Seguridad del Estado– que se dedicaba más precisamente al contraespionaje y que actuaba en caso de detección de vinculaciones de los terroristas con Estados extranjeros.
- un servicio de investigaciones: la Dirección de la Policía Judicial, que tenía a su cargo la explotación de las informaciones proporcionadas por los servicios de inteligencia, realizando detenciones, allanamientos y todos los otros procesos judiciales.

Funcionó así hasta los años ochenta. No obstante, este despliegue no resultó suficiente para encarar las nuevas formas de terrorismo, ya que la distinción entre el "terrorismo interno" y el "terrorismo externo" se hizo cada vez más difícil. Como ejemplo podemos citar los movimientos independentistas de Córcega que tenían apoyo de Libia, y el grupo *Action Directe* que tenía contactos muy estrechos, tanto con las BR o los COLPI italianos, como con la RAF alemana o las CCC belgas.

En consecuencia la repartición de las tareas fue difícil de mantener y esto generó roces y rivalidades. Además, a razón del tamaño de la problemática, la policía sola no pudo enfrentarla y otros servicios se unieron a ella para combatir el terrorismo.

La primera medida fue el establecimiento de un foro de coordinación a nivel de los ministros, y en 1982 fue creado el Comité Interministerial de Lucha Anti-Terrorista o CILAT. Bajo la presidencia del Ministro del Interior, el CILAT está integrado por funcionarios de otros ministerios:

- Defensa
- Justicia
- Asuntos Extranjeros
- y asesores del Jefe de Gobierno, el Primer Ministro

Sin embargo, aún hacía falta una coordinación más operativa, y, entonces, se reflexionó sobre el medio más adecuado para la obtención de dicha coordinación. Algunos expertos trataron de fomentar la creación de una Dirección General Antiterrorista que estuviera al mismo nivel de las otras grandes direcciones de la Policía Nacional. Pero se tomó conciencia del riesgo que implicaría armar tal Dirección especializada, el riesgo de desmovilizar a los policías integrantes de otras direcciones u otros servicios de la Policía Nacional. Aunque pueda ser considerada como una tarea de especialistas, la lucha antiterrorista necesita del apoyo y de la contribución de casi todos los otros policías, que deben mantener un alto nivel de vigilancia para prevenir y combatir eficazmente tal amenaza.

Por eso, la elección final fue, en 1984, la creación de una entidad de coordinación: la Unidad de Coordinación de la Lucha Anti-Terrorista o UCLAT. La UCLAT, ubicada cerca del Director General de la Policía Nacional, tiene a cargo la coordinación, animación y orientación de las acciones de todos los servicios involucrados en el combate contra el terrorismo.

Liderada por un Controlador General de la Policía Nacional, la UCLAT está integrada por los jefes de las unidades especializadas de cada uno de los servicios de policía: Investigaciones, Inteligencia, Seguridad de Estado, Policía de Fronteras, Servicio de Cooperación Internacional; así como también de la Gendarmería y de los Servicios de Inteligencia Militares y Civiles (DGSE = SIDE).

Las reuniones se realizan normalmente cada semana, sin embargo pueden ser más frecuentes según el nivel de amenaza. Igualmente, el jefe de la UCLAT mantiene lazos permanentes con las diferentes unidades integrantes.

La UCLAT elabora regularmente análisis y síntesis de inteligencia o de acciones emprendidas. Tiene igualmente a su cargo el Fichero Computarizado de Lucha contra el Terrorismo, alimentado por el trabajo de todos los servicios implicados.

Vale la pena mencionar aquí, que cada una de las Direcciones de la Policía Nacional –las más involucradas en el combate antiterrorista– han creado también en sus dependencias, unidades específicas. En la Dirección Central de la Policía Judicial –es decir la policía de investigaciones– existe una División Nacional Anti-Terrorista (DNAT) cuyos integrantes pueden investigar hechos de terrorismo en todo el país. Asimismo, la Dirección Central de Inteligencia General tiene su entidad antiterrorista. En cuanto a la Dirección de Vigilancia del Territorio –la Seguridad de Estado–, ella tiene una Subdirección dedicada a la lucha antiterrorista.

Volviendo a la UCLAT, hay que mencionar que la misma dispone también de su “brazo armado” propio, el grupo táctico de la Policía Nacional, denominado RAID, que tiene la capacidad de llevar a cabo todo tipo de operativos, se trate tanto de seguimientos y vigilancias como de allanamientos y detenciones. La UCLAT mantiene además, en los países europeos, oficiales de enlace especializados.

Sin embargo, si bien existía en el CILAT y en la UCLAT una coordinación a nivel ejecutivo y policial, todavía hacía falta una coordinación a nivel judicial. Es por esta razón que, en septiembre de 1986, el marco legal del combate antiterrorista fue renovado con la “Ley relativa a la lucha contra el terrorismo y los atentados a la seguridad del Estado”.

### *B) El marco normativo*

#### El Dispositivo Legislativo Antiterrorista en Francia

El General De Gaulle estableció una *Alta Corte de Justicia* que tenía a su cargo los hechos penales que lesionaban la seguridad interna o externa del Estado, es decir básicamente el terrorismo y el espionaje.

Esta corte estaba integrada por magistrados profesionales y oficiales superiores de las fuerzas armadas. Poseía un ministerio público y jueces de instrucción propios.

A pesar de que esta Corte resultó bastante eficaz en el combate contra la subversión, sobre todo durante la guerra de Argelia, el hecho de que la justicia esté a cargo de militares era mal recibido por parte de algunos letrados.

Por esta razón, cuando los socialistas asumieron el poder en 1981, cumplieron con su compromiso pre-electoral de desbaratar esta Alta Corte de Justicia.

A partir de ese momento los hechos de terrorismo pasaron a ser competencia de los tribunales y de las cortes comunes. Los hechos de

mayor gravedad eran incumbencia de la *Cour d'Assises*, una corte en donde el fallo era dictado por jurados. La experiencia demostró que esto permitía en casos de terrorismo, que los imputados presionaran a los jurados.

Finalmente, el gobierno se dio cuenta de la necesidad de establecer un dispositivo judicial y legislativo específico para combatir el terrorismo.

Este dispositivo resulta de la ley promulgada el 9 de noviembre de 1986. Esta última define los hechos de terrorismo a razón del móvil del delito:

*“tiene por finalidad lesionar gravemente al orden público a través de la intimidación o del temor”*

Para tratar tales hechos la ley estableció una centralización en el Tribunal de París, donde fiscales y jueces de instrucción se dedican exclusivamente a estos delitos de competencia nacional. Cuando ocurre en cualquier lugar del país un delito vinculado al terrorismo, el fiscal general de París puede decidir hacerse cargo del caso. Si fuera así, un juez de instrucción especializado de París será quien lleve a cabo la investigación.

En cuanto al juicio de hechos de terrorismo, se creó una corte especializada, integrada sólo por magistrados profesionales, sin jurados.

La ley del año 86 introdujo también medidas en cuanto al procedimiento penal: en caso de terrorismo, el período de detención policial puede durar hasta 96 horas –a diferencia de las 48 horas en los casos comunes– y la policía puede realizar allanamientos por la noche (ley de 1996).

Se introdujeron también en el Código Penal disposiciones a propósito de los «arrepentidos», y relativas a la indemnización de la víctimas de hechos de terrorismo.

De igual modo, en 1986 se estableció el Consejo Nacional de Seguridad liderado por el Primer Ministro.

### *C) Medidas preventivas*

Además de este dispositivo represivo, fueron implementadas medidas preventivas en el marco del *Plan Vigipirate*. Este plan, establecido en 1978, posee dos niveles, el “simple” y el “reforzado”. El nivel reforzado fue instaurado cuatro veces y está vigente desde el 12 de septiembre último. Básicamente, permite el uso de las fuerzas armadas en las tareas de vigilancia y protección de los “lugares sensibles” y de prevención de actos terroristas.

Recién el 31 de octubre, una ley introdujo medidas que ampliaran los poderes de investigación de la policía en el ámbito antiterrorista (revisión de los baúles del automóvil, allanamiento nocturno, etc.).

Hoy en día, podemos decir que tenemos las suficientes herramientas para enfrentar al terrorismo, pero, en lo que refiere al crimen organizado, la realidad es distinta.

## ***II.2 La reacción al crimen organizado***

En Francia, es fundamentalmente la Dirección Central de la Policía Judicial –policía de investigación– la encargada de hacer frente a la criminalidad organizada.

Por eso, dentro de esta Dirección fueron creadas varias Oficinas Centrales especializadas, que, dentro de su propio ámbito, tienen competencia nacional que va más allá de la Policía Nacional. Cumplen la función de centralización y coordinación de todos los otros servicios de investigación, tales como la Gendarmería o la Aduana.

Estas Oficinas Centrales abarcan casi todas las actividades de la Criminalidad Organizada, como ser:

- la criminalidad violenta: asaltos, secuestros,
- el narcotráfico,
- el tráfico de seres humanos,
- el tráfico de armas y materiales nucleares, biológicos y químicos,
- la moneda falsa,
- el lavado de dinero,
- el cybercrimen.

Pero, es tal el tamaño de la amenaza que, hoy en día otras Direcciones de la Policía Nacional, además de la Policía Judicial, dedican sus esfuerzos a este combate contra la Criminalidad Organizada. Este es el caso de la Dirección de Inteligencia General y de la Seguridad de Estado. Más allá de la Policía Nacional, también desempeñan un papel en este ámbito la Gendarmería, la Aduana y hasta el Servicio de Inteligencia Civil.

Para coordinar las actuaciones de los distintos servicios, en 1986 fue implementada –según el modelo de la UCLAT– una Unidad de Coordinación Anti-Mafia, la UCRAM, integrada por representantes de todos los servicios involucrados.

Sin embargo, lo que es necesario para este combate contra el crimen organizado es un arsenal legislativo adecuado.



En el Código Penal francés sólo aparece mencionado el delito de “asociación delictiva”, que otorga pena a los integrantes de un grupo o emprendimiento establecido para la preparación de hechos delictivos de gravedad. Existe también un factor agravante de “actuación en banda organizada”. Pero este texto exige que haya hechos materiales que concreten dicha preparación del crimen, tales como la tenencia de armas, el uso de autos robados o de documentos falsificados, etcétera.

Hasta ahora, no existe nada parecido al artículo 416 bis del Código Penal italiano, que castiga a la “asociación mafiosa”. No tenemos un Ministerio Público especializado a nivel nacional –como para el terrorismo– ni tampoco una verdadera ley sobre los “arrepentidos”.

Como Francia firmó en diciembre de 2000 en Palermo, la Primera Convención de las Naciones Unidas contra la Criminalidad Transnacional, tendrá, para cumplir con la misma, que introducir en su Código Penal disposiciones que castiguen la existencia de un grupo criminal.

### **III. Conclusión**

Por cierto, el dispositivo francés de réplica al terrorismo y sobre todo al crimen organizado, no es perfecto, pero, sin embargo es el que mejor corresponde a nuestras instituciones y a nuestra idiosincrasia... o mejor dicho el que mejor correspondía, ya que recientemente, y aún antes de lo ocurrido el 11 de septiembre, las cosas cambiaron y siguen cambiando.

Muy a menudo, resulta difícil hacer una distinción entre grupos terroristas y organizaciones criminales. Esto se puede observar en Córcega, donde existen lazos muy estrechos entre el terrorismo y la delincuencia común. Podemos realizar la misma constatación con los grupos de terroristas islamitas, actuando en Francia, que cometen atentados y al mismo tiempo asaltan bancos o venden droga. Lo vemos igualmente con los grupos extranjeros, como ser el Partido Comunista del Kurdistan (PKK), que utiliza el terrorismo contra los intereses turcos y, al mismo tiempo, se dedica al tráfico de drogas, de armas y de seres humanos en toda Europa. Del mismo modo apareció una estrecha vinculación entre la UCK y las distintas mafias albanesas.

Por otra parte, desde el 11 de septiembre, el combate contra el terrorismo se volvió una guerra que necesita la participación de todos

los recursos de un Estado, más allá de las fuerzas de seguridad dispersas. Para lograr esto es preciso reflexionar ampliamente en cuanto al despliegue más adecuado.

Por último, y aunque parezca evidente, vale la pena mencionar que, el combate contra el terrorismo y el crimen organizado, no puede ser conducido por cada país aislado, dentro de sus propias fronteras. La cooperación internacional resulta imprescindible, y esta debe abarcar todos los ámbitos: policial, judicial, militar, etcétera.

Lamentablemente, hasta el 11 de septiembre, muchas veces esta cooperación no representó más que discursos y declaraciones de principio. Por ejemplo, Francia nunca recibió la cooperación que siempre requirió de algunos países occidentales, y hasta europeos.

Ojalá que los miles de muertos, resultado de los trágicos y recientes atentados, logren abrir los ojos de ciertos gobiernos, y que tomen conciencia de que todos formamos parte del mismo combate, que no puede pasarse de largo.