



# Inter-American Defense College

Hemispheric Solutions To Hemispheric Problems



## Transnational Organized Crime Workshop

2020

**Colegio Interamericano de Defensa**



**Inter-American Defense College**

**Director:**

Major General  
James E. Taylor, U.S. Army

**Vice Director:**

Brigadeiro do Ar  
Leonardo Chaves Rodrigues, Brazilian  
Air Force

**Jefe académico / Chief of Studies:**

General de Brigada D.E.M  
Rubén Darío Díaz Esparza, Mexican  
Army

**Seminar Coordinators /  
Coordinadores del Seminario**

Dr. Mariano Bartolome  
mariano.bartolome@iadc.edu  
Studies Department

Carlos Chiriví, Maj. USAF  
carlos.chirivi@iadc.edu  
Trips, Seminars and Conferences  
Department

**Editor**

Dr. Mariano Bartolome, IADC  
Mariano.bartolome@iadc.edu

**Assistant Editor**

Dra. Sarivette Ortiz, IADC  
sarivette.ortiz@iadc.edu

**Diseño / Design:**

Colegio Interamericano de Defensa  
Interamerican Defense College

**ISBN – 978-1-7344081-5-7 (Print)**

**ISBN – 978-1-7344081-6-4(Online)**

# Índice

Nota del editor	<b>3</b>
Opening Remarks – MG James E. Taylor	<b>5</b>
La Visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) Sobre la Criminalidad Organizada en el Hemisferio Occidental – Mr. Gaston H. Schulmeister	<b>10</b>
Amenazas en la Innovación Digital – Teniente Coronel Ing. D.E.M. Víctor Hugo Sánchez Huerta	<b>30</b>
Crimen Organizado Transnacional y el Cibercrimen – Dr. Alex Crowther	<b>44</b>
Principales Manifestaciones del Crimen Organizado en el Hemisferio Occidental – General Oscar Naranjo	<b>51</b>
Corruption and Weak States in Latin America – Dr. Ivan Briscoe	<b>61</b>
Violencia y Crimen Organizado en México: No todos los caminos conducen al narco – Dra. María Teresa Martínez Trujillo	<b>76</b>
Crimen Organizado Transnacional: Una visión desde el CID y la opinión de los especialistas – Dr. Mariano Bartolomé	<b>95</b>
Closing Remarks - MG James E. Taylor	<b>107</b>

## NOTA DEL EDITOR

Durante los días 5 y 6 de noviembre del año 2020, el Colegio Interamericano de Defensa llevó a cabo, por primera vez, el Taller sobre Crimen Transnacional Organizado. De esta manera, centró su atención en uno de los mayores flagelos a la seguridad de las naciones americanas, así como del Hemisferio en su conjunto. Un flagelo que ocupa un lugar de relevancia dentro de los enfoques de Seguridad Multidimensional vigentes en la Organización de Estados Americanos (OEA) hace casi veinte años, que fueron adoptados por el Colegio desde su misma implementación.

En efecto, en un continente que suele ser calificado como “Zona de Paz”, donde las disputas interestatales se canalizan a través de la diplomacia, no se registran carreras armamentistas y los gastos militares son inferiores a los existentes en otras partes del planeta, la criminalidad adquiere una especial significación. En particular, teniendo en cuenta sus efectos corrosivos sobre las instituciones políticas y las prácticas democráticas, el daño a la salud de la economía y la sociedad, y el incremento de la violencia a los niveles más altos del mundo.

Este evento académico, que el Colegio realizó con el decidido respaldo del Comando Sur de Estados Unidos, contó con una importante cantidad de asistentes externos, que formularon certeras preguntas y expresaron constructivas reflexiones a los expositores, de manera directa. Además, la tecnología disponible permitió que muchos interesados en el tema pudieran seguir las presentaciones en tiempo real, desde sus respectivos países. Durante su desarrollo, conferencistas con amplia experiencia en la cuestión abordaron algunas de las aristas más relevantes de la problemática criminal, en un marco de absoluta integridad y libertad académicas, dos de los valores que orientan todas las actividades del Colegio, según lo establecen sus estatutos. Entre los aspectos tratados se incluyeron la visión de este flagelo desde la Organización de Estados Americanos (OEA); la creciente importancia del cibercrimen; las principales manifestaciones del crimen transnacional organizado en el continente americano; la vinculación de la criminalidad con la corrupción y la debilidad estatal; la violencia criminal; la visión y prioridades de SOUTHCOM, de cara a la criminalidad organizada en el Hemisferio, y la cooperación multilateral como opción para enfrentar con éxito el problema.

Uno de los aspectos relevantes del Taller consistió en la realización de dos foros de debate y discusión, coordinados por facilitadores graduados del Colegio en años recientes. Los temas específicos que orientaron su funcionamiento fueron: en primer lugar, los factores que facilitan o favorecen la implantación del crimen organizado transnacional en el hemisferio, y su expansión; en segundo término, la sinergia entre seguridad y defensa, en el combate a esta amenaza.

Los foros constituyeron espacios donde se produjeron enriquecedores intercambios de lecturas y apreciaciones, entre numerosos especialistas convocados por los organizadores con ese objetivo. Esos expertos proceden de una docena de naciones americanas y de España, de los ámbitos público y privado, y fueron nucleados en cinco grupos definidos geográficamente: América del Norte, América Central, Caribe, Área Andina y Cono Sur. La experiencia demostró que la adopción de ese criterio de organización tuvo un positivo impacto en la calidad de las discusiones, en las cuales siempre se destacó la importancia de la “cooperación” (interagencial e internacional) en la lucha contra la criminalidad actual.

En definitiva, la presente obra refleja buena parte de lo acontecido en el Taller de Crimen Organizado Transnacional, una contribución concreta al conocimiento y comprensión de una de las más importantes y complejas amenazas contemporáneas. Con su realización, se manifiesta el permanente compromiso con el logro de los objetivos institucionales que sustentan la Visión y amplían la Misión del Colegio: la formación de funcionarios de nivel estratégico en defensa, seguridad y disciplinas relacionadas; y el impulso al espíritu de integración hemisférica.

Dr. Mariano Bartolomé

Editor

## **OPENING REMARKS**

MG James E. Taylor  
Inter-American Defense College Director

Ladies and Gentlemen, I am deeply honored at the opportunity to be able to say a few words at the opening of this Seminar on Transnational Organized Crime. We are honored to have been able to organize this seminar. And we thank you for your participation. We also express our appreciation to the US Southern Command, whose generous funding has made this conference possible.

I want to begin by expressing my sincere appreciation to Dr. Bartolome, our seminars and conferences team, our information technology team, and our interpretation team, who are making this conference possible. It is impressive that we can gather virtually and address a subject of this magnitude despite a global pandemic crisis.

The Organization of American States has condemned Transnational Organized Crime because of its threat to democracies and states' economic and social development. It is a problem. And, within this conference, we have a series of speakers and debates that will allow us to focus on Transnational Organized Crime and glean some insights that, at a regional level, should help us arrive at some ways to address this problem better.

We will publish the proceedings of this conference. And we will formally report the conclusions and outcomes to the Committee on Hemispheric Security of the OAS. I am saying that the work that you do is going to add value to this hemisphere.

Ladies and Gentlemen, the strength of this conference that we are participating in today and tomorrow lie in the fact that it is an international conference. It is a conference that will allow us to gain a regional perspective on the complex problem of transnational organized crime.

Multi-literalism is essential if we want to address the complex issues that face the countries of our hemisphere. No one country can solve complex, transnational problems alone. The degree of complexity in the world necessitates strategic cooperation between nations and multi-national organizations to deal with the magnitude of these complex problems. Within that global context, there are hemispheric challenges that we face. Hemispheric problems require hemispheric solutions.

# Problemas complejos—El Desafío de Crimen Transnacional

**COMPLEJIDAD**  
*sustantivo*

Un estado que cuenta con muchas partes y presenta dificultad para comprenderlo o encontrarle solución:

Fuente: Oxford Dictionary

---

**Problemas COMPLEJOS o “Perversos”**  
*sustantivo*

Aquellos que requieren un abordaje desde múltiples perspectivas, a veces en competencia, y que necesitan de múltiples soluciones.

Fuente: (Rittel & Webber 1973)

Source: Castellani, Brian. 2013. Map of Complexity Science. Cleveland, OH: Courtesy of Arts and Science Factory, LLC. In "9th Iteration (2013): Science Maps Showing Trends and Dynamics." Phase 4 Series: Mapping Science, edited by Katy Börner and Todd N. Theisen.

IADC

Inter-American Defense College

Illustration 1: Problemas complejos – El Desafío de Crimen Transnacional

As a Lieutenant, I started working in the counterdrug efforts of our force. It did not take me very long to realize that I was working in an environment of complexity. By definition, complexity means that there are many parts to the issue. It is difficult to easily understand or even find a single answer to the problem. In fact, there is a whole field of science that has surfaced to address complexity. It is called complexity science. Dr. Brian Castellani mapped out the facets and parts of complexity science.

Well, unless we decide that we love complexity science, I don't need to dive deeply into Castellani's work. What we do need to understand, however, is that when we try to solve transnational organized crime, we are facing complexity. And, we need to address it as a complex problem.

I firmly believe that the definition of a complex problem is exceedingly vital that we understand. There is a BIG difference between a problem and a complex problem. That difference is this: a complex problem is one that requires more than one solution. In other words, a single solution will NOT solve a complex problem. A complex problem is one that has many parts. And, therefore, it requires multiple solutions.

This is very hard for us to understand. Human beings tend to like well-defined things that fit into predictable boxes that can be easily analyzed and addressed. We want to give things a single label, characterize it, manage it, and then walk away from it. That is not the case with a complex problem...they are hard to characterize...they are a challenge to address...and, until you address all of its parts, the problem does not go away.

I believe that is why we have been fighting drugs, human trafficking, what have you, for decades—with minimal tangible results. In other words, I am saying that when we, or our organization, are confronted with one of the challenges facing our hemisphere, one of the first things that we need to do is think critically and determine what kind of problem we are facing. Is it a simple problem? Or, is it a complex problem?

Is it a problem that is going to require more than one solution? Or, is it a simple problem that we can solve with one solution? I believe that our weakness is that we desire to apply a single solution to a complex problem. We need to overcome that desire and recognize that the problem we are dealing with is complex early. The earlier we do so, the faster we will be able to identify potential solutions to its many parts.

Please look at this graphic developed by the United Nations Office on Drugs and Crime. It is incredibly informative in that it arrays the international nature of transnational organized crime. We can glean several interesting observations from an analysis of this graphic. The first is that the countries of our hemisphere are faced with complex problems. And, no single agency within a country, and no single country can solve them alone.

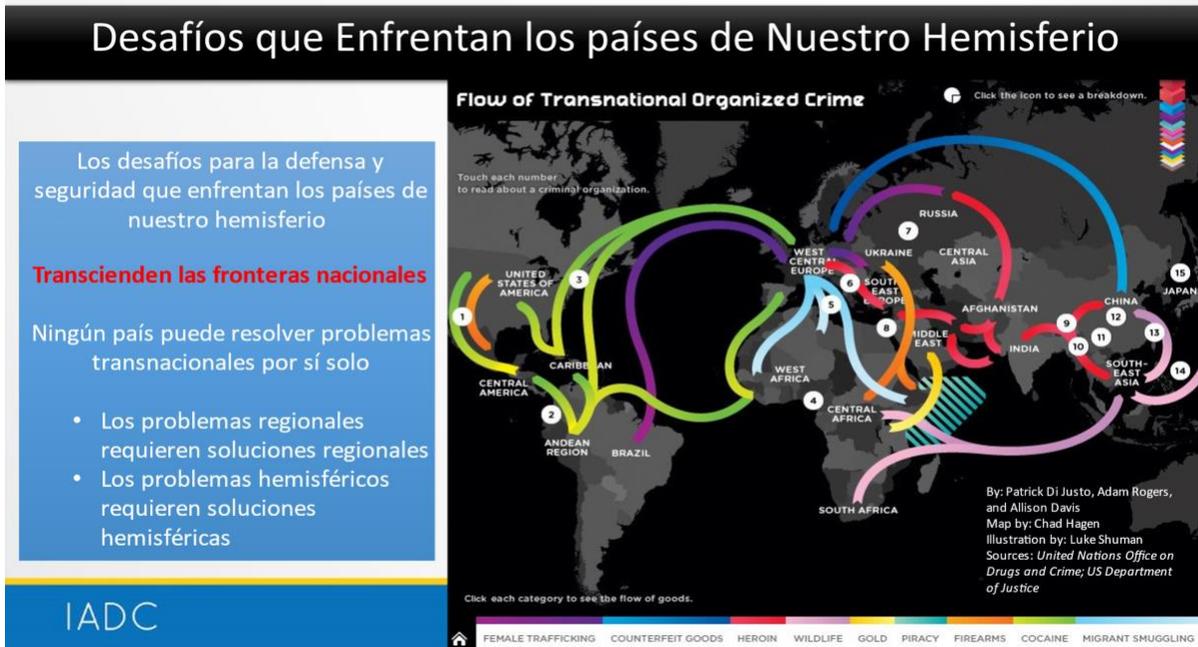


Ilustración 2: Desafíos que enfrentan los países de Nuestro Hemisferio  
Source: United Nations Office on Drugs and Crime

The central issue is this: complex problems manifest themselves differently in different areas. In other words, the solution to the problem in one area will not necessarily work in another area. Therefore, it requires the coordinated application of multiple solutions in multiple places to solve these problems.

The drug problem is a perfect example of this. From the United States perspective, the demand for drugs needs to be eliminated; drugs' supply needs to be eliminated, and drugs' transit needs to be interdicted. From the perspective of Mexico, they agree with all of that and add that the flow of firearms needs to be eliminated, and the flow of money needs to be interdicted. Therefore, this complex problem requires a different solution for the United States, for Mexico, for Colombia, for any of the countries it affects.

Increasingly, the problems facing the countries of our hemisphere are complex. They are problems that do not stop at the border of a country and await due process to enter. They are problems that simply do not respect bureaucratic seams and boundaries. In fact, they exploit them.

They are problems like Cybercrime that transcends geography; that transcends bureaucratic jurisdiction. They are problems like transnational organized crime that manifests itself differently wherever it touches and actively seeks to exploit seams in coordination.

The trap that countries fall into is that they start thinking that they can solve an international problem by themselves—alone. Or they hope that they can do so. One country alone cannot solve an international problem. One country alone is not going to stop transnational organized crime. These complex problems are international.

International problems require international solutions. It is the only way. Hemispheric problems require hemispheric solutions. It is the only way. So, as you participate in this conference, I encourage you to remember these principles: problems can be either simple or complex. Simple problems require a single solution. Complex problems require multiple solutions. International problems require international solutions. And, hemispheric problems require hemispheric solutions.

Transnational organized crime is a complex international problem. It is going to require the coordinated application of multiple international solutions. In 2003 in a special meeting of the OAS General Assembly, the concept of multi-dimensional security was created to address 17 discrete threats to the hemisphere. The umbrella of Transnational Organized Crime includes many of these threats.

We hope that we will have generated some academic-level thought that is content-rich at the end of this conference that will add value to our hemisphere.

# LA VISIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) SOBRE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

Mr. Gastón H. Schulmeister<sup>1</sup>  
Director del Departamento contra la  
Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT) de la OEA

## 1. Introducción

En los últimos años, los asuntos asociados al accionar de la criminalidad organizada han recibido una creciente atención por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>2</sup>. Esto se evidencia en acciones y decisiones tomadas en su historia institucional más reciente, en respuesta a un aumento del crimen organizado en las Américas.

Este trabajo presenta sintéticamente la visión de la OEA sobre la criminalidad organizada en el hemisferio occidental. En este sentido, empezaremos repasando una serie de antecedentes institucionales sobre la temática; seguidos por la consolidación de la OEA como organismo multilateral de referencia en la materia; abordaremos la consiguiente creación del Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT) bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM); haremos algunas consideraciones sobre el accionar de la delincuencia organizada en el hemisferio; explicaremos desafíos y riesgos agravados en el escenario de pandemia COVID-19; y por último, presentaremos el trabajo del DDOT a partir de sus múltiples actividades y programas.

---

<sup>1</sup> Actualmente se desempeña como Director del Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Con más de 15 años de desarrollo profesional en los sectores de defensa, seguridad y justicia, tiene experiencia de gestión de una fuerza policial, creada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y como Director Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Seguridad de la República Argentina. Ha trabajado en asistencias técnicas y proyectos de inversión en seguridad para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la Argentina y Paraguay; para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en Paraguay; y para el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ) en México. Es Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Para desarrollar sus especialidades en asuntos de seguridad ha sido becario del William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies en Washington DC; Chevening Fellow del Foreign and Commonwealth Office del Reino Unido en la University of Bradford; y Fulbright Fellow del Departamento de Estado de los Estados Unidos en la University of Delaware. En mayo de 2017, ha sido galardonado por el Presidente de la República Italiana con el título de “Caballero de la Orden de la Estrella de Italia”; por el trabajo desarrollado en cooperación internacional contra el Crimen Organizado, durante funciones ejercidas oportunamente para el gobierno argentino. LinkedIn: [www.linkedin.com/in/gastonschulmeister](http://www.linkedin.com/in/gastonschulmeister)

<sup>2</sup> A lo largo de este trabajo, usaremos los términos Organización de los Estados Americanos, OEA y la Organización indistintamente.

## 2. Antecedentes

Para abordar los primeros antecedentes, resulta oportuno recordar el artículo 1 de la Carta constitutiva de la OEA adoptada en 1948, según el cual la Organización fue constituida con el fin de lograr entre sus Estados miembros "un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia". Así mismo, en el artículo 2 de esa Carta, los Estados miembros proclaman que uno de los propósitos esenciales de la Organización es "afianzar la paz y la seguridad del continente".

Así se puede ver cómo la seguridad hemisférica se asienta en la misma Carta de la OEA. Como correlato, para implementar eficazmente los fines señalados, la OEA utiliza un enfoque basado en cuatro (4) pilares que se apoyan mutuamente: democracia, Derechos Humanos, seguridad y desarrollo. Desde entonces, los acontecimientos de la posguerra fría crearon las condiciones propicias para que la organización ampliara su papel como un vehículo importante para la cooperación en materia de seguridad en el hemisferio.

En 1991, la XXI Asamblea General de la OEA comenzó a examinar estos tópicos que iban desde la proliferación y la transferencia de armas hasta la "cooperación para la seguridad hemisférica". Eso llevó a la adopción de varios convenios y tratados interamericanos en áreas tales como la asistencia legal mutua, el terrorismo, el tráfico de armas de fuego y la adquisición de armas convencionales. Luego, en 1995, la XXV Asamblea General encargó al Consejo Permanente la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), constituyendo así el primer foro permanente de la región, con miras a promover la cooperación en esta materia.

A partir de esta historia institucional, la Secretaría General de la OEA cumple su función de fortalecer la cooperación en materia de seguridad entre sus Estados miembros actuando como catalizadora, conductora y facilitadora de la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades. Para esos objetivos, cuenta actualmente con un enfoque multidimensional dentro del cual se contempla la lucha contra la criminalidad organizada.

Cada país del hemisferio ha enfrentado y enfrenta amenazas a la seguridad de su gente y su territorio. La OEA es un espacio de convocatoria establecido bajo las normas del derecho internacional donde los Estados soberanos del hemisferio pueden relacionarse entre sí bajo la premisa de que existen ciertos problemas que se abordan de forma más efectiva de manera multilateral y coordinada.

Como se indicó, la Secretaría General es el vehículo creado para ayudar a instrumentalizar y materializar los mandatos que surgen del diálogo y consenso de los Estados miembros. Las manifestaciones de la utilización efectiva de la Organización por sus miembros pueden encontrarse en las distintas convenciones, declaraciones, resoluciones y planes de acción, así como en los programas de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades implementados por la Secretaría General.

### **3. La lucha contra el Crimen Organizado desde la OEA**

Dado que todos los Estados miembros de la OEA son parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 (UNTOC), este es el principal instrumento jurídico internacional, de carácter multilateral, utilizado para guiar los esfuerzos a nivel hemisférico en la materia.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003 es otro documento rector importante para la Organización sobre la materia<sup>3</sup>. Este instrumento establece el concepto de Seguridad Multidimensional como el marco bajo el cual los Estados miembros desarrollan los esfuerzos hemisféricos en materia de seguridad. El concepto central de esta Declaración se asienta en la *mutidimensionalidad* de la seguridad hemisférica. Se trata de una noción que comprende nuevas amenazas que complementan a las tradicionales, así como preocupaciones y desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio y de sus habitantes.

Es en este contexto que la Declaración sobre Seguridad en las Américas identifica a la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) como una de esas nuevas amenazas, junto con el terrorismo, el problema global de las drogas y la corrupción, entre otras. Desde entonces se reconoce así explícitamente que el crimen organizado constituye una amenaza significativa para nuestra región.

La naturaleza transnacional del crimen organizado presenta un conjunto particular de desafíos para la aplicación de la ley y el enjuiciamiento efectivo de los delitos que incluye. Con las pruebas penales, los testigos y los propios actores delictivos repartidos en varias jurisdicciones nacionales, el procesamiento de los sujetos delictivos se vuelve exponencialmente más difícil sin la cooperación internacional.

---

<sup>3</sup> La Declaración surgió de la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en Ciudad de México, México, los días 27-28 octubre 2003.

Para abordar las amenazas que plantea el DOT a nivel hemisférico, los Estados miembros de la OEA han adoptado, en consecuencia, instrumentos específicos para favorecer la cooperación mutua en la materia. En este sentido, podemos enumerar la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA); la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, así como diversas convenciones interamericanas sobre Cooperación Judicial, Extradición y Sentencia, entre otras.

Bajo los auspicios de la CSH se han constituido varios foros especializados, tales como las reuniones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), desde 1987; las reuniones de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas, desde 2006; las reuniones de Ministros de Seguridad Pública (MISPA) desde 2008; y las Reuniones de Autoridades Nacionales en materia de la Delincuencia Organizada Transnacional (RANDOT), desde 2014.

En este contexto, los Estados Miembros han adoptado diversos planes de acción orientados a promover la cooperación y coordinación entre ellos, en estas áreas. Se destacan el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional (PDADOT)<sup>4</sup>; el Plan de Trabajo para Combatir la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental<sup>5</sup> y el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas, entre otros. En consecuencia, en 2006 el PDADOT para la aplicación de la UNTOC y sus protocolos; y en 2015 el establecimiento de un grupo de trabajo para el desarrollo de un cuestionario de evaluación del nivel de implementación de ese Plan de Acción, se encuentran entre las medidas específicas más importantes, previas a la creación de un órgano específico dedicado a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en las Américas.

Como corolario de las diversas acciones desarrolladas en materia del combate a la delincuencia organizada, el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT) es establecido bajo Orden Ejecutiva 01/16 rev.1 de 2016, como la instancia primaria en el organigrama de la OEA para la implementación de la Convención de Palermo de la Organización de las Naciones Unidas y sus tres protocolos adicionales: a) el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas; b) el Protocolo contra el tráfico ilícito de

---

<sup>4</sup> CP/RES. 908 (1567/06), Plan de Acción Hemisférico Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Aprobado en sesión celebrada el 25 de octubre de 2006).

<sup>5</sup> II Plan de Trabajo para Combatir la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental 2015-2018.

migrantes por tierra, mar y aire; y c) el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

El trabajo del DDOT se enmarca bajo un enfoque integral de la seguridad, promovido desde la OEA a través de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM). El Departamento constituye así una de las cuatro dependencias que, bajo la órbita de la SSM, coordinan acciones, junto con la Secretaría Ejecutiva de la CICAD, con rango de Departamento; la Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), con rango de Departamento; y el Departamento de Seguridad Pública (DSP)<sup>6</sup>.

Para desarrollar sus acciones, se le han asignado al DDOT funciones que incluyen el asesoramiento al Secretario General y al Secretario General Adjunto en relación con temas de su competencia. También colabora con los demás departamentos de la SSM, y la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y el Delito (ONUDD) en la prestación de asistencia técnica y capacitación para aquellos Estados miembros que lo requieran para dar cumplimiento a la UNTOC y sus tres protocolos, así como al PDADOT antes referido.

En tal sentido, el DDOT formula y promueve diversos proyectos de cooperación y asistencia técnica orientados a fortalecer las capacidades institucionales de los Estados Miembros para combatir la delincuencia organizada transnacional. También presta servicios de Secretaría Técnica a varios foros políticos y técnicos determinados por instrumentos internacionales o mandatos consignados en las resoluciones de la Asamblea General o del Consejo Permanente. Entre ellos se incluyen la CSH, la CIFTA, la RANDOT, la MISPA, el Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos (GELAVEX) y la Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas.



Ilustración 1: Secretaría de Seguridad Multidimensional

Fuente: OEA

<sup>6</sup> Mayores detalles sobre este punto, en la página Web oficial de la SSM: <http://www.oas.org/es/acerca/ssm.asp>

#### 4. El accionar de la Delincuencia Organizada en el hemisferio

El tráfico ilícito de cocaína y sus derivados es uno de los pilares más importantes del crimen organizado transnacional en el hemisferio. Dado que la producción mundial de hojas de coca se encuentra en América del Sur —especialmente en la región andina— y los mayores mercados de drogas ilícitas se encuentran en América del Norte y Europa, se dan fuertes incentivos económicos para el accionar de múltiples grupos criminales en América Latina —aunque desde la caída de los carteles de Medellín y Cali en Colombia se evidencie un proceso de fragmentación muy marcado en la región, con algunas excepciones particulares<sup>7</sup>.

Asimismo, independientemente del tamaño de los grupos criminales, cuando entran en conflicto entre ellos, o con las fuerzas de cumplimiento de la ley, dejan a la sociedad expuesta a todos los problemas de violencia e inseguridad implicados, haciendo que la paz se diluya. En este contexto, el poder económico que los actores del crimen organizado pueden ejercer es un factor de motivación importante para su accionar, dispuestos a utilizar niveles inhumanos de violencia para proteger y mantener su lucrativo negocio. Estos enormes beneficios también permiten la corrupción y el socavamiento del Estado de Derecho, así como la distorsión y el debilitamiento de las economías nacionales legítimas.

Al construir sus empresas criminales transnacionales, estos grupos han capitalizado la infraestructura establecida para apoyar el comercio globalizado, como el sistema financiero internacional, que facilita los flujos de capital; mejores instalaciones portuarias y marítimas; y avances en computación y telecomunicaciones. También han podido aprovechar los impactos negativos de la globalización, como el aumento de la desigualdad económica y la precariedad laboral —ambos factores de vulnerabilidad social. El comercio mundial ilícito de cocaína constituye así un aspecto central del crimen organizado en el hemisferio, aunque existen muchas otras manifestaciones de este fenómeno que también desafían a las fuerzas del orden.

Los esfuerzos para obtener una mejor comprensión de estos grupos y su operatoria han puesto de relieve ciertas características y tendencias claves que describen un “ecosistema de criminalidad” enormemente complejo. Estas características, que pretenden ser más indicativas que

---

<sup>7</sup> Sobre cómo en América Latina se pasó de alta concentración de los grupos criminales a la fragmentación, y cómo el Primeiro Comando da Capital (PCC) en Brasil se estructura como un modelo particular de organización criminal en Sudamérica, ver Carolina Sampó y Marcos Alan Ferreira, “De la fragmentación de las estructuras criminales a una proto-mafia: un análisis del Primeiro Comando da Capital (PCC) en Sudamérica”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 6, No. 2, (2020), pp. 101-115.

exhaustivas, se pueden resumir en estos términos: oportunismo, diversificación y adaptabilidad; resiliencia para su organización y funcionamiento; y desafío al Estado de Derecho.

#### *4.1. Oportunismo, diversificación y adaptabilidad*

Actualmente, los grupos delictivos organizados son empresas fluidas y diversificadas. Son capaces de aprovechar espacios donde la presencia estatal es débil o ausente. Una vez establecidos, son capaces de expandir, penetrar y corromper a los actores estatales para proteger y perpetuar su actividad criminal. Las mismas rutas, medios y redes clandestinas que utilizan para el tráfico de drogas ilícitas también son la cadena de suministro que se utilizan para comercializar otras mercancías ilícitas y personas. Su capacidad y disposición para utilizar la violencia armada les permite participar en actos de protección, robo a mano armada, secuestro, extorsión, homicidios a sueldo (sicariato) y otros delitos violentos.

Los grupos criminales a menudo crecen, se expanden, diversifican o especializan según su capacidad y ubicación. Un ejemplo de esto es la evolución de los Zetas en México, quienes se diversificaron desde sus orígenes como el brazo ejecutor del Cartel del Golfo, hacia otras actividades delictivas. A pesar de una merma de su influencia y capacidades, pues han sufrido fragmentaciones y arrestos de sus líderes, durante su apogeo han llegado a estar involucrados en la distribución de cocaína a los Estados Unidos de América; la producción de metanfetaminas; el tráfico sexual y el tráfico de armas. Asimismo, sus actividades criminales han comprometido operaciones de extorsiones y actividades de protección, secuestros y asesinatos a sueldo.

Estos grupos delincuenciales han desarrollado múltiples rutas de tráfico de drogas a través del Caribe, América Central y África, y pueden desviar los flujos ilícitos en respuesta al aumento de los esfuerzos policiales a lo largo de cualquier ruta determinada. Las fuerzas del orden suelen denominar a este fenómeno como un "efecto globo".

Los productos que trafican son variados. Incluyen drogas ilícitas —como cocaína, marihuana, heroína, opioides sintéticos y metanfetaminas—; productos básicos como oro, petróleo y madera; hasta bienes culturales, productos falsificados y armas de fuego ilícitas. Algunas de estas formas de crimen organizado pueden ser muy difíciles de combatir, ya que los productos traficados no son ilegales en sí mismos. Además, se vuelven difíciles de identificar para las fuerzas de seguridad, especialmente en el caso del contrabando de bienes culturales y el tráfico ilegal de flora y fauna.

Así, los grupos criminales aprovechan las oportunidades que ofrecen la inestabilidad política, el deterioro de las condiciones de seguridad —que en ocasiones ellos mismos provocan— la pobreza, o incluso la sequía, para brindar servicios de tráfico de personas. También aprovechan la vulnerabilidad de migrantes para el reclutamiento, la explotación sexual, el trabajo forzoso o de explotación y la criminalidad forzada.

Estos grupos han demostrado ser muy innovadores para levantar complejos sistemas de túneles para el contrabando de drogas bajo tierra y a través de las fronteras; construir y usar "narco-submarinos"; y establecer sus propios sistemas de telecomunicaciones encriptados que se acoplan a "narco-antenas" en torres comerciales de telefonía celular. El uso de la *Dark Web*, criptomonedas y drones de vigilancia —e incluso como arma ofensiva<sup>8</sup>—también está bien documentado y es una prueba más de la capacidad y alcance de estos grupos para adaptarse.

Otra área importante de diversificación e innovación para el crimen organizado ha sido el crimen cibernético, que ha abierto un universo completamente nuevo de posibilidades para la actividad ilícita en el ciberespacio, incluyendo fraude, chantaje, piratería, *phishing*, creación y distribución de *malware* y ataques de denegación de servicio, entre otros. Los ciberdelincuentes especializados operan de forma independiente para su propio beneficio, o algunas veces prestan servicios como lavado de dinero o documentos de identidad falsos, a otros grupos del crimen organizado.

#### 4.2. Resiliencia para su organización y funcionamiento

En términos de actores, a los grupos criminales se los advierte organizados de diversas formas. Estos formatos incluyen desde grandes organizaciones criminales con estructuras jerárquicas, hasta grupos regionales más pequeños; contratistas independientes que brindan servicios especializados como servicios de piratería y cifrado; y grandes bandas callejeras/carcelarias.

A los denominados "cárteles" se los considera generalmente los grupos más grandes y jerárquicos en términos de estructuras delictivas, sea históricamente en Colombia o más recientemente en México. Estas agrupaciones son grandes en términos de membresía. Se cree que algunas tienen más de diez mil miembros y pueden ejercer control operativo sobre vastas áreas de

---

<sup>8</sup> Hollie McKay, "From Bomb-affixed Drones to Narco Tanks: The Mexican Cartels", *Fox 5 New York*, September 24, 2020.

territorio. En Brasil también podemos encontrar el caso del *Primeiro Comando da Capital* (PCC), la organización criminal más grande de Sudamérica, y probablemente de América Latina. Tiene gran poder en Paraguay y Bolivia, está presente en Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela y, según nuevos reportes, ha incursionado en Europa<sup>9</sup>.

En cualquier caso, más allá de su nombre, se trata de organizaciones que tienen capacidades operativas importantes y, aunque están principalmente dedicadas al tráfico de drogas, también participan en muchas actividades ilícitas diferentes. Así mismo, estos grupos operan en un complejo ecosistema criminal donde existen rivalidades —como por ejemplo entre el Cartel de Sinaloa y Los Zetas—, alianzas (temporales) con grupos delictivos extrarregionales —como la *Ndrangheta* en Italia y las Tríadas chinas—, y relaciones simbióticas con actores regionales más pequeños.

El trabajo de las agencias responsables del cumplimiento de la ley ha tenido algunos éxitos, capturando a muchos miembros de alto nivel de estos grandes grupos criminales. Sin embargo, estas organizaciones jerárquicas han demostrado una resistencia significativa y continúan operando. Este es el caso, por ejemplo, del Cartel de Sinaloa después de la captura de Joaquín “El Chapo” Guzmán.

Hay actores criminales que operan como contratistas independientes, colaborando en células interdependientes, cada uno brindando servicios especializados, a veces altamente técnicos como ser lavado de dinero; producción de herramientas para el ciberdelito; seguridad personal; obtención de precursores químicos; tráfico de armas; transporte de drogas; secuestro, e incluso relaciones públicas/propaganda, entre muchos otros. Estas células solo se dedican a sus funciones específicas y, por lo general, no tienen conocimiento de otros aspectos de la empresa criminal, lo que limita el riesgo en caso de que sean descubiertas y/o arrestadas.

También hay agrupaciones que comenzaron como pandillas de prisión, pero se han convertido en importantes organizaciones criminales con miles de miembros, muchos de los cuales están en establecimientos penitenciarios. Estos grupos utilizan la violencia armada para controlar los territorios urbanos, se dedican al microtráfico, la extorsión, el secuestro, el tráfico de armas y los robos. En el caso de las pandillas callejeras Mara Salvatrucha (MS-13) y Barrio 18, se estima

---

<sup>9</sup> Carolina Sampó, “De la reclusión en las prisiones al control del tráfico de cocaína: la evolución de las organizaciones criminales brasileñas”, *Documento de Trabajo* 11/2019, Real Instituto Elcano, 10 de junio de 2019. Ver también Ryan C. Berg, “Breaking Out. Brazil’s First Capital Command and the Emerging Prison-Based Threat”, *American Enterprise Institute* (AEI), March 2020.

que tienen decenas de miles de miembros esparcidos por los Estados Unidos de América, Honduras, El Salvador y Guatemala.

#### *4.3. Desafío al Estado de Derecho*

La frase “Plata o Plomo” ha llegado a simbolizar la capacidad y voluntad de los grupos criminales de utilizar incentivos económicos y violencia para salirse con la suya. Esta amenaza de “cumplir o morir” es particularmente efectiva en lugares donde el Estado de Derecho es débil y los niveles de impunidad son altos. También es una herramienta poderosa para penetrar y corromper a los gobiernos locales e incluso nacionales. Diversos ejemplos de la historia reciente y actual en este hemisferio testimonian claras demostraciones del poder de la delincuencia organizada para penetrar en los más altos niveles del liderazgo nacional, el ejército, las instituciones de aplicación de la ley y el sistema judicial.

Es motivo de preocupación la capacidad de los grupos criminales organizados para subvertir los procesos democráticos de los Estados. Hay informes de su participación directa en las elecciones, ya sea mediante contribuciones de campaña a los candidatos preferidos; amenazas de violencia contra candidatos considerados desfavorables<sup>10</sup>; o algún otro ejercicio de influencia —tal como aumentar o disminuir la violencia de las pandillas durante la época de sufragios. Estos grupos en algunos casos han buscado y podido influir incluso en procesos electorales, como resultado de la gobernanza criminal que ejercen sobre determinados territorios.

Los grupos delictivos organizados también tienen un efecto negativo en la economía nacional. Aunque su actividad ilícita es muy lucrativa, desvían recursos financieros y capital humano de la economía legal, además del impacto que generan en la recaudación de impuestos de los Estados, al ingresar -por ejemplo- productos de contrabando. Su presencia en un mercado determinado desplaza y disuade así a la inversión legítima, reduciendo las oportunidades económicas para las empresas, para la generación de empleo e impidiendo en consecuencia el desarrollo económico.

---

<sup>10</sup> June S. Beittel, “Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations.” *Congressional Research Service Report R41576*, July 28, 2020.

## 5. COVID y Delincuencia Organizada Transnacional

La pandemia global resultante de la emergencia del COVID-19 ha afectado a las economías y sociedades de una manera sin precedentes en los últimos tiempos. El bloqueo global que entró en vigor en 2020 debido al coronavirus ha producido interrupciones históricas tanto en las economías legales como en las ilegales, por igual. Los grupos delictivos organizados tampoco han sido inmunes a sus efectos<sup>11</sup>.

Como gran parte del impacto inicial del virus afectó a China, las cadenas de suministro de productos e insumos múltiples se agotaron. Esto afectó desde precursores químicos para el fentanilo, hasta artículos de lujo falsificados. Sin embargo, algunos grupos delictivos organizados pudieron responder rápidamente a las nuevas condiciones impuestas por la pandemia e identificar oportunidades para aprovecharlas.

Diagnósticos preliminares esbozaron que entre las principales formas en que el coronavirus revolucionaría la dinámica del crimen organizado en la región, se advertían más capital social para los criminales; nuevos mercados negros de medicinas y equipos médicos; más corrupción; más ciberdelincuencia; menos tráfico de seres humanos; y menos drogas ilícitas y a mayores precios.

En este escenario, los grupos delictivos han explotado el aumento de las vulnerabilidades de las personas afectadas por estas restricciones impuestas por el coronavirus. Por ejemplo, el creciente uso de las redes sociales reclutando niños para la trata de personas y la explotación sexual en línea fue alertado en el contexto de la pandemia de COVID-19<sup>12</sup>, mientras no asistían a la escuela y estaban socialmente aislados.

Con los métodos tradicionales de microtráfico afectados por los encierros y el distanciamiento social, los traficantes de drogas se apresuraron a utilizar los ahora populares servicios de entrega de alimentos para distribuir sus drogas ilícitas. Hay informes de contrabando de drogas en contenedores de equipo de protección personal, cuyos artículos tenían una gran demanda al comienzo de la pandemia. También capitalizaron rápidamente la escasez de equipo médico en extrema necesidad de demanda, traficando productos médicos falsificados y de baja calidad, tales como máscaras y desinfectantes, y hasta presuntas curas para el coronavirus.

---

<sup>11</sup> United Nations Office on Drugs And Crime (UNODC), “Research Brief. COVID-19 and the drug supply chain: from production and trafficking to use”, UNODC Research and Trend Analysis Branch, 2020.

<sup>12</sup> Naciones Unidas, “La trata de mujeres y niñas se extiende al ciberespacio por medio de las redes sociales”, *Noticias ONU*, 11 noviembre, 2020.

Así mismo, los grupos delictivos organizados han aprovechado las condiciones de encierro como una oportunidad para hacer “propaganda”, asumiendo roles de asistencialismo social y procurando anticiparse o cubrir espacios sobre los cuales los Estados no han alcanzado a dar respuesta con mayor rapidez y eficacia. Según lo testimonian múltiples crónicas periodísticas e informes, varios carteles de la droga importantes en México -incluidos los de Sinaloa, Jalisco Nueva Generación, Golfo y los Zetas- distribuyeron cajas de víveres y productos de protección sanitaria a las personas necesitadas durante la pandemia. Por citar otros ejemplos, las “Maras” en El Salvador ayudaron al cumplimiento de las medidas nacionales de cuarentena y distanciamiento social.

Todo esto ha demostrado que en pandemia los grupos criminales no sólo se han conseguido adaptar, sino también han podido aprovechar la oportunidad para capitalizar socialmente la situación y demostrar el nivel de control e influencia que pueden ejercer sobre determinados territorios. Mientras el futuro sigue siendo incierto en cuanto a medidas sanitarias, esta pandemia ha vuelto a poner en evidencia la alta capacidad de estos grupos para persistir y adaptarse frente a importantes trastornos sociales y económicos que ameritan una permanente atención por parte de los Estados.



Ilustración 2: Actividades del DDOT

Fuente: OEA

## 6. Actividades del DDOT

Con la mayoría de sus actividades planeadas originalmente para ser presenciales, en respuesta a las condiciones impuestas por el COVID-19, el DDOT ha tenido que adaptar su *modus operandi*. Utilizando la infraestructura y capacidades de telecomunicaciones de la Secretaría General de la OEA, ha logrado trasladar sus actividades —tanto sus foros, como sus programas de asistencia técnica— al espacio virtual. A tono con los esfuerzos desarrollados por la Organización frente a la pandemia, el Departamento se ha comprometido con el desarrollo de una sección titulada “*Nuevos desafíos en el combate a la Delincuencia Organizada Transnacional*”, planteando

interrogantes en la materia y promoviendo una serie de actividades. Dicha sección ha recibido la atención de numerosas visitas en el portal OEA Post COVID-19<sup>13</sup>.

Con el fin de atender los riesgos de seguridad latentes y combatir los nuevos desafíos y modalidades criminales vinculadas al contexto de emergencia sanitaria, el DDOT procuró concientizar y alertar sobre la temática, a partir de diversas iniciativas. Entre tales acciones, organizó dos foros virtuales, junto a especialistas y funcionarios de todo el hemisferio, enfocados en el accionar del crimen organizado en las Américas ante la pandemia, y los riesgos emergentes en los sistemas anti-lavado de activos y contra la financiación del terrorismo. Ambos recibieron una destacada atención periodística.

Asimismo, desde el DDOT se alertó públicamente sobre la adaptación del crimen organizado a los tiempos de COVID y un renovado jaque financiero por parte del crimen, apelando a que la crisis actual sea también una oportunidad para trabajar en la prevención y combate al accionar de esta amenaza transnacional en las Américas.<sup>14</sup> Por su parte, la asistencia técnica que se brinda a los Estados miembros, con el apoyo de sus donantes, es un elemento esencial en el trabajo del Departamento. La adaptación de estas actividades de capacitación e intercambio de información a la virtualidad, ha asegurado que el DDOT cumpla con sus mandatos ante los Estados miembros, así como con sus compromisos con sus donantes.

### 6.1. Programas

Como testimonio de ello, a continuación, se identifican —a modo de referencia y sin ser un listado exhaustivo— algunas de las actividades principales desarrolladas durante el año 2020. En el marco del proyecto *“Tras el dinero del oro ilícito: fortaleciendo la lucha contra las finanzas de la minería ilegal”*<sup>15</sup>, el DDOT inició la elaboración de un diagnóstico regional sobre la minería ilegal en los países beneficiarios. Juntamente con el equipo de consultores que asesoran el proceso de reconexión de información, llevó a cabo varias reuniones y entrevistas con agencias de investigación, persecución y aduanas en Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Suriname.

---

<sup>13</sup> Sección sobre Nuevos desafíos en el combate a la Delincuencia Organizada Transnacional en Portal OEA de Consultas Post COVID.

<sup>14</sup> Gastón Schulmeister, La punta de un nuevo iceberg criminal, *Infobae*, 9 de mayo de 2020.

<sup>15</sup> Programa DDOT: Minería Ilegal "Tras el dinero del oro ilícito: Fortaleciendo la lucha contra las finanzas de la minería ilegal".

El programa *“Fortalecimiento del sistema Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo (ALD/CFT) en Perú”* contó con especial atención del DDOT para adaptar las metodologías de las capacitaciones -que venían siendo organizadas presencialmente- a la modalidad virtual. En este contexto, dos módulos del *“Curso sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT) a través de monedas virtuales y el sector FINTECH: riesgos, vulnerabilidades y metodologías de investigación”* fueron desarrollados durante los meses de mayo y julio de 2020. En total, se llevaron a cabo cinco sesiones de capacitación, de las cuales las tres primeras fueron dirigidas a funcionarios públicos de las agencias que conforman el sistema contra el lavado de activos y miembros de la Comisión contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFT); Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; Superintendencia del Mercado de Valores; Banco Central de Reserva del Perú; y MINCETUR; y las dos últimas destinadas a analistas de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), Policía Nacional, Ministerio Público, Procuradurías Públicas y peritos.

El objetivo del webinar fue fortalecer las capacidades de estos funcionarios y peritos para identificar los riesgos y vulnerabilidades que presentan las monedas virtuales dentro de las investigaciones de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como los riesgos que presenta el sector FINTECH.

En el marco del mismo proyecto, entre agosto y septiembre se realizó el *“Taller Virtual sobre contabilidad forense y análisis de vínculos y relaciones”*, para fiscales y peritos del Ministerio Público del Perú. El objetivo de esta actividad fue desarrollar nuevas habilidades en el desarrollo de investigaciones financieras, por medio de una capacitación teórico-práctica con ejemplos de casos reales y de fácil asimilación para los participantes.

Finalmente, el DDOT siguió prestando asistencia técnica a la UIF del Perú para el desarrollo de metodologías de análisis estratégico. En este sentido, se desarrolló un documento ajustado a las necesidades de la institución, que fue presentado a las autoridades y analistas de la UIF en dos webinarios.

En el marco del *“Programa Antilavado de Activos para Suriname”*, el DDOT dio continuidad —junto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— a la asistencia técnica que venía prestando al país para el desarrollo de su primera evaluación nacional de riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Durante este periodo, el equipo de trabajo concluyó la fase de recolección de información y definió la metodología para medir el riesgo con base en la

información revelada. El proceso viene siendo complementado por requerimientos adicionales de información a los diferentes sectores y acompañamiento para el análisis de la información.

Además, el DDOT desarrolló dos foros virtuales sobre tipología de Lavado de Activos, con la Unidad de Análisis Financiero y Económico de Ecuador (UAFE). De esta manera, más de 900 funcionarios públicos aumentaron sus capacidades de prevención y combate a este tipo de delitos financieros. También se presentó la Guía sobre Tipologías de Lavado de Activos en Ecuador, elaborada desde el Departamento junto a la UAFE con el fin de compartir conocimiento sobre los métodos que utiliza la delincuencia transnacional, así como los sistemas de monitoreo y control para mitigar los delitos.

Finalmente, en el marco del *“Programa de Asistencia Técnica para la aplicación efectiva de instrumentos de investigación”*, el DDOT organizó junto a la Fiscalía General de la República de El Salvador y la Oficina de Asuntos Internacionales Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL) del Departamento de Estado de los Estados Unidos, un taller virtual sobre Técnicas Especiales de Investigación en casos de Delincuencia Organizada Transnacional. En complemento, con la República Oriental del Uruguay el DDOT ofreció el *“Taller Virtual sobre la aplicación efectiva de las Técnicas Especiales de Investigación en casos de Delincuencia Organizada Transnacional”*, dirigida a fiscales, policías de investigación criminal y funcionarios judiciales de ese país.

El objetivo de todas estas actividades de formación es mejorar la capacidad técnica de los profesionales en el desarrollo de procesos eficientes de investigación en casos de delincuencia organizada, a fin de examinar los marcos legales internacionales existentes que rigen el uso de Técnicas Especiales de Investigación; identificar nuevos desarrollos; intercambiar puntos de vista sobre los desafíos que enfrentan los funcionarios al aplicar tales técnicas; y promover las mejores prácticas para superar estos desafíos con pleno respeto del debido proceso legal y los derechos fundamentales.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Para el desarrollo de este tipo de talleres, el DDOT cuenta con una Guía Práctica de Técnicas Especiales de Investigación en casos de Delincuencia Organizada Transnacional. Organización de los Estados Americanos (OEA), 2019.

## 6.2. Foros políticos y especializados OEA

Todas estas acciones se han complementado, asimismo, con compromisos de asistencia técnica desarrollados con foros políticos y especializados como el GELAVEX y CIFTA. El 30 de junio de 2020 tuvo lugar la XLVIII Reunión del GELAVEX, bajo la presidencia de Colombia. El encuentro tuvo la particularidad de ser el primero realizado a modo virtual en el marco de la pandemia, desarrollado en su 30º Aniversario, e inaugurando la responsabilidad del DDOT como Secretaría Técnica a cargo del Grupo (anteriormente bajo la órbita de la CICAD). GELAVEX está formado por los países de la OEA y su principal objetivo es ayudar a mejorar los sistemas financieros para combatir de manera eficaz el lavado de activos en la región. Se trata de una función clave en la lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

## 6.3. Alianzas estratégicas

Como se mencionó anteriormente, el DDOT es la instancia primaria en el organigrama de la OEA para la implementación de la Convención de Palermo. Por ello, participó de la 10ª sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional de las Naciones Unidas realizada en octubre de 2020, reafirmando así el compromiso de la Organización para reforzar capacidades de sus Estados miembros contra el accionar del crimen organizado. Para ampliar el apoyo brindado a la implementación de la Convención de Palermo y sus tres protocolos a nivel hemisférico occidental, el DDOT presentó ante la CSH un informe enunciando las acciones desarrolladas desde el año 2016<sup>17</sup>.

Asimismo, durante el 2020 el DDOT, junto al DSP, realizó gestiones ante la UNODC para integrar a la OEA al Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas (Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons, ICAT) de las Naciones Unidas, a efectos de reforzar la cooperación con instituciones internacionales para combatir la práctica de la Trata de Personas. Como resultado de estos esfuerzos la OEA ya forma parte del Grupo.

El DDOT también participa activamente de diversos foros y apoya los esfuerzos de otros organismos especializados en materia de lucha contra la criminalidad organizada transnacional y

---

<sup>17</sup> Informe del DDOT presentado durante la reunión de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA del 5 de marzo de 2020.

antilavado de activos. Entre ellos, cabe destacar el apoyo al Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y la Red de Recuperación de Activos del GAFILAT (RRAG).<sup>18</sup>

Con el objetivo de repotenciar sinergias institucionales, desde el DDOT se promovieron acciones junto a la Secretaría de Cumbres de las Américas. Entre dichas actividades, el DDOT organizó una Sesión Especial 30º Aniversario del GELAVEX, a efectos de analizar las nuevas tendencias delictivas y amenazas en lavado de activos en tiempos de COVID-19.

Seguidamente, en octubre de 2020, el DDOT junto a la Secretaría de Cumbres de las Américas organizó un seminario virtual sobre Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) de Lavado de Activos para América Latina y El Caribe. A través de él, fueron capacitados más de un centenar de funcionarios de América Latina y Caribe relacionados con el combate al lavado de activos.<sup>19</sup>

#### 6.4. Agenda 2021

En 2021 el DDOT seguirá con la implementación de varios compromisos y proyectos de asistencia técnica para combatir a la criminalidad organizada, haciendo los ajustes necesarios según lo requieran las medidas de respuesta en tiempos de pandemia y la dinámica de la criminalidad organizada en nuestro hemisferio. Dentro del marco del Proyecto *“Tras el dinero del oro ilícito: Fortaleciendo la lucha contra las finanzas de la minería ilegal”* el DDOT llevará adelante tres (3) talleres nacionales y dos (2) seminarios regionales sobre la materia, así como la elaboración de un diagnóstico y un análisis regional sobre la minería ilegal en los países beneficiarios.

El DDOT también coordinará un foro virtual de Diálogo Hemisférico sobre el problema de la importación ilícita de mercurio para la extracción de oro en las Américas con motivo de conocer la situación actual en los Estados miembros de la OEA y le dará seguimiento con dos (2) talleres regionales sobre el comercio irregular y el almacenamiento de mercurio para la minería ilegal: riesgos y tendencias actuales (uno para América Latina y otro para el Caribe).

Como parte del programa *“Fortalecimiento de los sistemas Anti-Lavado de Activos”* en Suriname, el DDOT impartirá un curso de capacitación para jueces y fiscales en la interpretación y aplicación de la ley antilavado actual desde una perspectiva fiscal.

---

<sup>18</sup> A 10 años de la Red de Recuperación de Activos del GAFILAT (RRAG), durante días 4 y 5 de noviembre del 2020 se llevó a cabo en formato virtual la XVII Reunión General de Puntos de Contacto de la RRAG.

<sup>19</sup> OEA, Seminario Virtual sobre Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) de Lavado de Activos para América Latina y El Caribe Washington, D.C., Estados Unidos del 26 al 28 de octubre de 2020.

Dentro del marco de ese programa, el DDOT implementará en el Perú un taller sobre investigaciones patrimoniales, seguimiento de activos y administración de activos obtenidos ilegalmente; dos seminarios sobre lavado de dinero y financiamiento del terrorismo vinculado a la minería ilegal; un taller de capacitación para el desarrollo de investigaciones financieras paralelas; y un taller sobre auditoría forense, contabilidad creativa y análisis de vínculos para la Policía Nacional de ese país.

Con la Argentina, el DDOT brindará un Seminario virtual sobre Técnicas Especiales de Investigación destinado principalmente a fiscales provinciales. En el ámbito de foros políticos, proveerá servicios de secretaría técnica a la L y LI Reuniones del GELAVEX, y la III Reunión de Autoridades Nacionales en materia de Delincuencia Organizada Transnacional (RANDOT). En colaboración con el DSP, el DDOT también brindará servicios de secretaría técnica para la XXI Reunión del Comité Consultivo y la V Conferencia de Estados parte de la CIFTA, así como la VI Reunión de Autoridades Nacionales en materia de Trata de Personas.

Además de los foros especializados de la OEA, el DDOT también participará como observador y experto temático en foros especializados en materia de Delincuencia Organizada Transnacional y antilavado de activos, como la mencionada UNODC; el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI); el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC); el GAFILAT y la RRAG, entre otros. También brindará apoyo a ejercicios nacionales de evaluación de riesgos.

### *6.5. Retos futuros*

Mirando hacia el futuro, el DDOT ha recibido varios mandatos nuevos en la Resolución de la Asamblea General adoptada durante el quincuagésimo Periodo Ordinario de Sesiones<sup>20</sup>, llevado a cabo en Washington DC, en octubre de 2020. Entre estos nuevos mandatos se destacan los siguientes:

- Prestar asistencia técnica a los Estados Miembros de la OEA para mejorar o fortalecer las capacidades institucionales en materia de investigación y sanción de los delitos cibernéticos vinculados con la delincuencia organizada transnacional.

---

<sup>20</sup> Asamblea General OEA, Resoluciones adoptadas durante el Quincuagésimo Período Ordinario de Sesiones.

- Hacer una compilación de buenas prácticas y experiencias innovadoras en el manejo eficiente de activos decomisados en el contexto de la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.
- Prestar asistencia técnica a los Estados miembros que lo soliciten para mejorar o fortalecer las capacidades institucionales en el combate a la delincuencia organizada transnacional vinculada a delitos que afectan el medio ambiente.
- Continuar apoyando a los Estados miembros en materia de prevención y combate a la corrupción, en particular en lo referente al lavado de activos y la recuperación de activos asociados a ella.
- Prestar asistencia técnica a los Estados miembros de la OEA para mejorar o fortalecer las capacidades institucionales en el combate a la delincuencia organizada transnacional vinculada a nuevas tendencias delictivas que contemplen la trata y tráfico de personas, armas y dinero; el contrabando de productos y sustancias ilegales, incluidos, pero sin limitarse a, medicamentos, especies biológicas, flora y fauna; el comercio y contrabando de mercancías falsificadas y pirateadas, delitos contra el patrimonio cultural, incluido, pero sin limitarse, al tráfico ilícito de propiedad cultural; la falsificación de moneda y de documentos de seguridad, delitos financieros y el uso ilícito de monedas virtuales, entre otros.

Estos nuevos mandatos reflejan el nivel de confianza que los Estados miembros de la OEA han depositado en el DDOT en un contexto de pandemia, en el cual el accionar de la criminalidad organizada en el hemisferio no solamente conserva su vigencia, sino que renueva y hasta repotencia desafíos preexistentes.

La delincuencia organizada *transnacional* requiere respuestas *transnacionales efectivas*. La cooperación, la coordinación y la colaboración internacional son fundamentales y el DDOT de la Secretaría General de la OEA tiene un papel esencial que continuará desempeñando en este esfuerzo junto a los Estados miembros.

## AMENAZAS EN LA INNOVACIÓN DIGITAL

Teniente Coronel Ing. D.E.M. Víctor Hugo Sánchez Huerta<sup>1</sup>  
Funcionario del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la OEA

Actualmente nos encontramos tratando de entender las amenazas de la tercera revolución industrial y cómo defendernos de ellas. Sin embargo, no somos conscientes de los problemas que están surgiendo con las tecnologías de la cuarta revolución industrial (4IR, por sus siglas en inglés), la cual comenzó hace más de cinco años.

Querer enfrentar una amenaza sin comprender el contexto en el que se gesta nos puede llevar a cometer errores a la hora de tomar decisiones y a enfocarnos en asuntos menos relevantes. Este artículo se basa en investigaciones formales de organizaciones públicas y privadas, líderes en el estudio de la ciberdelincuencia y la ciberseguridad, con el objetivo de sensibilizar sobre las futuras amenazas, las cuales pueden ser más graves que las conocidas.

Todos hemos estudiado la primera revolución industrial, aquella en la que la máquina de vapor patentada por James Watt en 1769 se erigió como protagonista. Significó el paso de una economía agrícola a una economía industrial y supuso el mayor conjunto de transformaciones económicas, tecnológicas y sociales vividas hasta ese momento. Más de dos siglos después, la Cuarta Revolución Industrial toma el relevo aún con más fuerza<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Lt. Col. Victor Hugo Sanchez Huerta joined the *Heroico Colegio Militar* (Military Academy) in 1995, located in Tlalpan, Mexico City, to conduct the Training Course for Armored Branch Officers, graduating as a second lieutenant. He studied computer engineering at the *Escuela Militar de Ingenieros* and a Bachelor of Military Administration at the *Escuela Superior de Guerra*, both educational facilities under the University of the Army and Air Force (UDEFA) of Mexico. As a member of the Mexican Army, Lt. Colonel Sanchez has achieved his promotions through a rigorous hierarchical scale and complying with the corresponding evaluations and promotion exams. He has served as a section commander in armored regiments, branch in which he reached the rank of second captain, the next promotions until rank he currently holds have been reached as a Military Engineer in Computing and Informatics. In addition, Lt. Colonel Sanchez has served in the following organisms of the Mexican Army and Air Force: in the General Direction of Informatics developing information systems, in the Military School of Engineers as Head of the career of Military Engineers in Computing and Informatics, in the Research and Development Center as chief of the Coordination of Bioinformatics, Bioengineering, Clinical Research and Telemedicine, in the Inter-Institutional Coordination Group of the Staff of the National Defense as head of the coordination of ICTs. Lt. Colonel Sanchez has received the following awards and recognitions, Decorations of Perseverance of 5th. to 3rd. class, for the years he has served the Army; First-class Facultative Merit Decoration, Distinguished Services Decoration, Military Merit Decoration granted by the Republic of Chile, and Distinguished Graduate Award granted by the Inter-American Air Forces Academy (IAAFA).

<sup>2</sup> Ibardrola. *Industria 4.0: ¿qué tecnologías marcarán la Cuarta Revolución Industrial?*, *Newsletter Ibardrola*, s/f. Disponible en <https://www.ibardrola.com/innovacion/cuarta-revolucion-industrial>

En contraste, el concepto de Cuarta Revolución Industrial fue acuñado en 2016 por Klaus Schwab, el fundador del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), en una obra del mismo nombre y lo definía así: "...La Cuarta Revolución Industrial genera un mundo en el que los sistemas de fabricación virtuales y físicos cooperan entre sí de una manera flexible a nivel global. Sin embargo, no consiste solo en sistemas inteligentes y conectados. Su alcance es más amplio y va desde la secuenciación genética hasta la nanotecnología y, de las energías renovables a la computación cuántica. Es la fusión de estas tecnologías y su interacción a través de los dominios físicos, digitales y biológicos lo que hace que la Cuarta Revolución Industrial sea diferente a las anteriores..."<sup>3</sup>.

Para abordar cómo hemos llegado a la Cuarta Revolución Industrial es conveniente echar la vista atrás y repasar las tres revoluciones industriales previas, y cómo cada una de ellas cambió la forma de ser y estar en el mundo en su época.

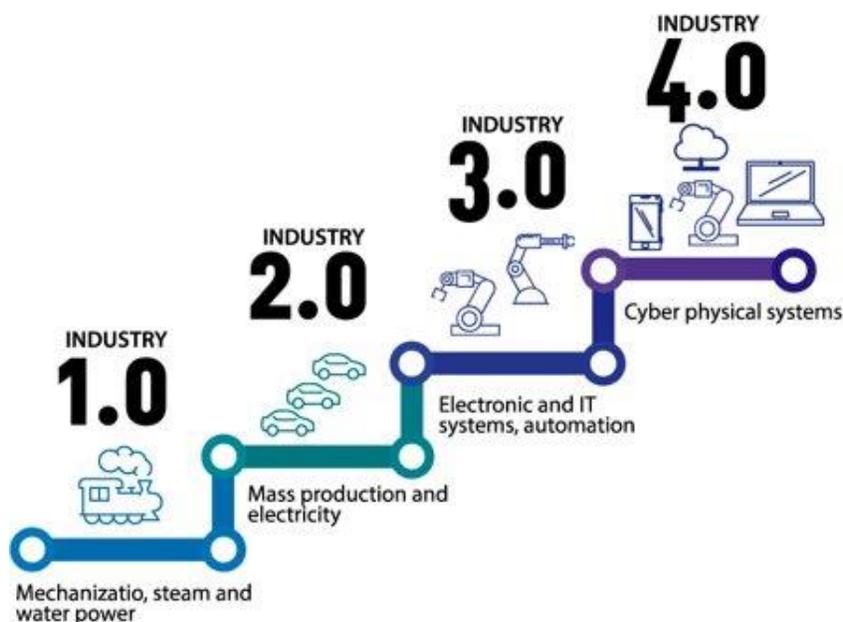


Ilustración 1: Evolución Histórica de la Revolución Industrial

La Primera Revolución Industrial llegó casi a finales del siglo XVIII, en 1784, con la aplicación del vapor a la producción mecánica. La aparición del primer telar mecánico es uno de sus hitos. La Segunda Revolución Industrial surgió en 1870 cuando se introdujo la producción masiva basada en la electricidad, se inventó la cadena de montaje y el sector industrial vivió una extraordinaria aceleración. La Tercera Revolución Industrial se dio en 1969, de la mano de la

<sup>3</sup> Idem

informática, cuando comenzaron a programarse las máquinas, lo que desembocó en una progresiva automatización<sup>4</sup>.

En torno a 2014, la industria experimentó otro giro de 180°, en especial con la aparición de las fábricas inteligentes y la gestión en línea de la producción. Regresando a Schwab, en su libro *La Cuarta Revolución Industrial*, el economista alemán traducía a palabras lo que se avecinaba: “Estamos al borde de una revolución tecnológica que modificará la forma en que vivimos, trabajamos y nos relacionamos. En una escala de alcance y complejidad la transformación será diferente a cualquier cosa que el género humano haya experimentado antes”. Efectivamente, ésta lo está siendo por tres motivos que ponen de acuerdo a los expertos: su velocidad, su alcance y su impacto sin precedentes.<sup>5</sup>

En cuanto a las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial, la Inteligencia Artificial (AI, por sus siglas en inglés) se presenta como uno de los avances clave en la profunda transformación que están viviendo la economía, la sociedad y el mercado laboral. Sin embargo, es posible añadir otras como<sup>6</sup>:

- *Internet de las cosas (IoT, por sus siglas en inglés)*

La tecnología del Internet de las cosas (dispositivos de todo tipo interconectados a través de Internet), que nació para establecer una conexión entre el mundo físico y el digital, ha revolucionado numerosos sectores. De hecho, miles de millones de dispositivos ya están interconectados y esto no hará sino aumentar hasta que los objetos se vuelvan inteligentes.

- *Robots colaborativos (Cobots)*

La robótica no deja de evolucionar y los *cobots*, especialmente diseñados para interactuar físicamente con los humanos en entornos colaborativos, serán clave en la industria. Entre otras cosas, optimizan la producción y alejan a los empleados de las tareas monótonas o peligrosas.

- *Realidad aumentada y realidad virtual*

La realidad aumentada y la realidad virtual, tecnologías que combinan el mundo real con el digital gracias a la informática, permiten enriquecer la experiencia visual de las personas, ya sean usuarios o consumidores, generando experiencias inmersivas.

---

<sup>4</sup> Idem

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Idem.

- *'Big Data'*

La información es poder. En plena Cuarta Revolución Industrial podríamos cambiar información por dato. El *big data* permite la gestión e interpretación de datos masivos con fines empresariales, especialmente relevantes a la hora de crear estrategias comerciales o de tomar decisiones.

- *Impresión 3D y 4D*

Hoy es posible desarrollar prototipos (o directamente productos de cara a venta) tridimensionales de forma rápida, precisa y económica con una impresora 3D o 4D. Esta tecnología se utiliza cada vez en más sectores como diseño, arquitectura, ingeniería, medicina, etc.

Cualquier revolución, de la índole que sea, conlleva ventajas y desventajas, retos y oportunidades, incertidumbres y certezas. Las ventajas, en el caso de la Cuarta Revolución Industrial, son evidentes: mejora de la productividad, la eficiencia y la calidad en los procesos; la seguridad para los trabajadores al reducirse los empleos en entornos peligrosos; la toma de decisiones al contar con herramientas que nos permiten basarlas en datos; la competitividad al desarrollarse productos personalizados que satisfacen las necesidades de los consumidores, etc.<sup>7</sup>La próxima ola de tecnologías de la 4IR remodelará dramáticamente las economías y sociedades. La medicina de precisión, los vehículos autónomos y los drones son todos mercados de rápido incremento, mientras que se espera que la inteligencia artificial por sí sola impulse el crecimiento global en un 14% para 2030.<sup>8</sup>

Es innegable que las tecnologías inteligentes tienen un enorme potencial para mejorar tanto la vida humana como la salud del planeta. Por ejemplo, las aplicaciones basadas en satélites pueden ayudar a los agricultores rurales a regar sus cultivos de manera eficiente. Las prótesis pueden producirse mediante impresión 3D, y en el caso de algunos países como México, ya es posible imprimir prótesis de piel directamente sobre los cuerpos de personas quemadas. Las personas mayores pueden emplear vehículos autónomos para mejorar la movilidad. El IoT puede incluso ayudar a Reducir las emisiones de CO2 al optimizar el consumo de energía y reducir la congestión del tráfico.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Idem

<sup>8</sup> World Economic Forum: *Global Risks Report 2020*. Geneva: World Economic Forum, 2020

<sup>9</sup> Idem.

Sin embargo, en cuanto a los inconvenientes, los expertos señalan varios<sup>10</sup>:

- *La vertiginosa velocidad de los cambios y su adaptación a los mismos*

Según la llamada ley de Moore, la capacidad de las computadoras aumenta 100% cada 18 meses, lo que significa que el poder de las computadoras aumentará alrededor de 10,000% cada 10 años. Esto cambiará el mundo mucho más que en las últimas décadas, entre otras cosas, porque la aceleración tecnológica ocurrirá en el campo de la computación, la biotecnología, la robótica y la nanotecnología.<sup>11</sup>

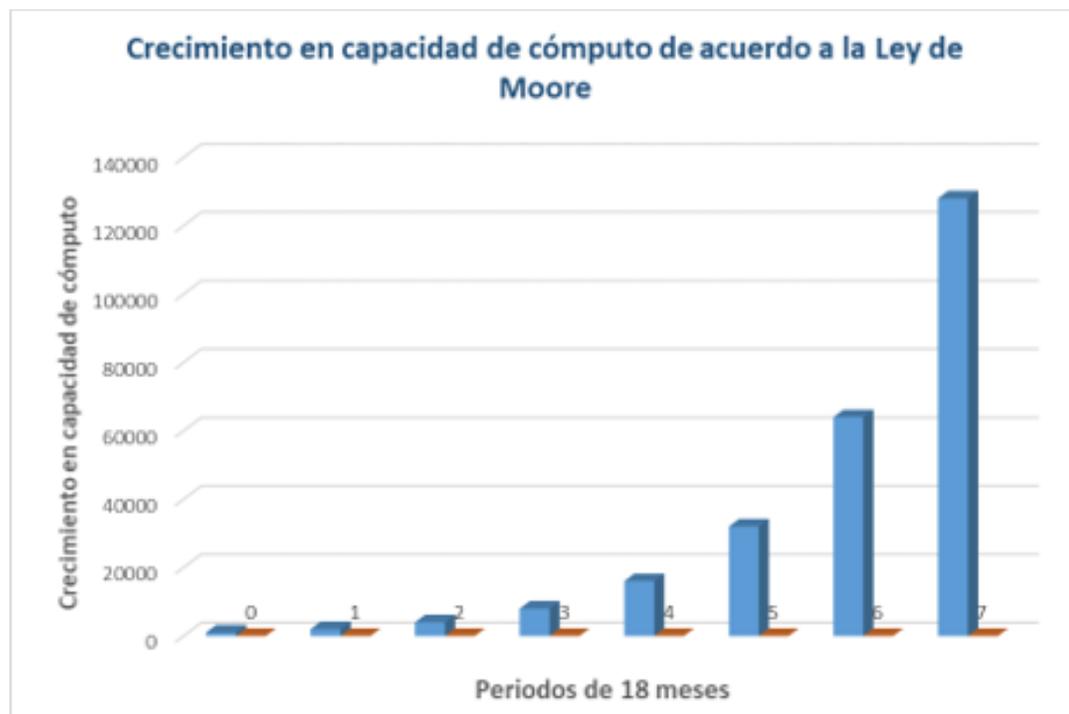


Ilustración 2: Tasa de incremento de la capacidad de las computadoras

Como lo estipula la ley de Moore, los avances tecnológicos están sucediendo cada vez más rápido, a un ritmo mucho mayor a la capacidad de adaptación del ser humano. A modo de comparación con otros eventos revolucionarios<sup>12</sup>:

<sup>10</sup> Iberdrola, *op.cit*

<sup>11</sup> Oppenheimer, Andrés: *Sálvese quien pueda. El futuro del trabajo en la era de la automatización*. Vintage Español, 2018.

<sup>12</sup> Idem.

- El hombre primitivo tardó decenas de miles de años en propagar por el mundo adelantos tecnológicos como el fuego y la rueda.
- La humanidad tardó 119 años en esparcir fuera de Europa las máquinas de tejer creadas en el siglo XVIII.
- En el siglo XX, el hombre tardó apenas siete años en difundir internet desde Estados Unidos hacia todo el planeta.
- En el siglo XXI WhatsApp logró en sus primeros seis años 700 millones de seguidores. Esta cifra equivale a lo mismo que logró el cristianismo durante sus primeros 19 siglos.

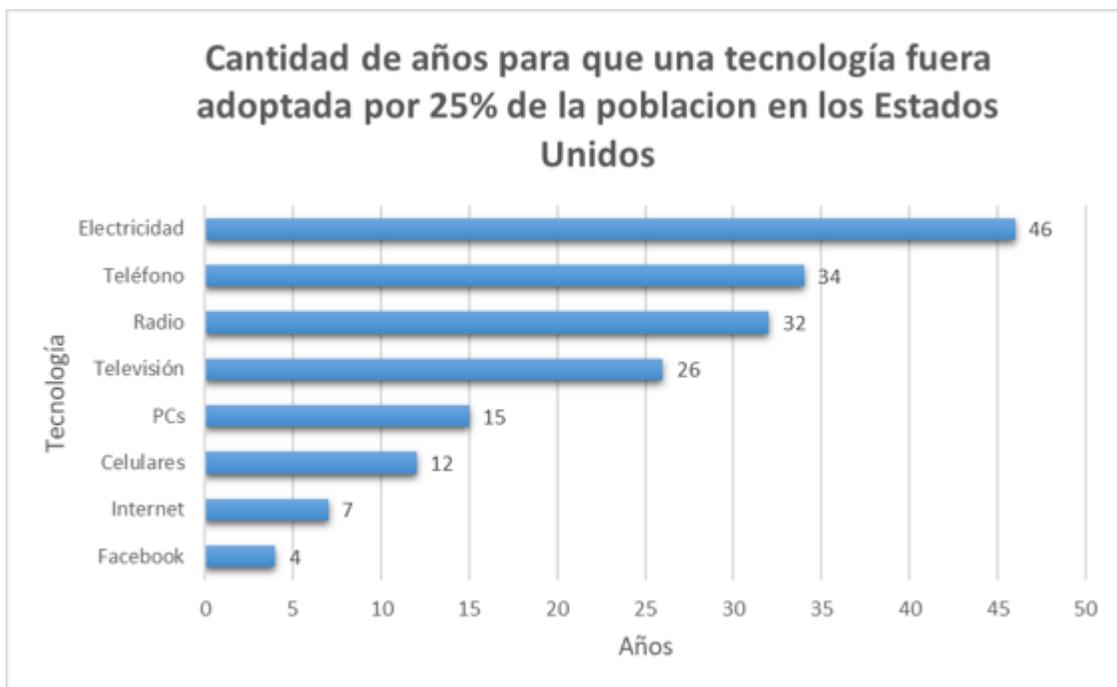


Ilustración 3: Velocidad de adopción de una innovación tecnológica

Otra comparación en torno a la aceleración tecnológica que estamos viviendo es la cantidad cada vez menor de años que han requerido varias tecnologías para llegar a 25% de la población de Estados Unidos.

- Cuando en los Estados Unidos comenzó a utilizarse de forma doméstica la electricidad a finales del siglo XIX, pasaron 46 años para que la electricidad llegara a 25 % de la población<sup>13</sup>.
- Cuando se inventó el teléfono, pasaron 34 años para que fuera adoptado por el mismo porcentaje.
- Con la radio pasaron 32 años, con la televisión pasaron 26 años, con las computadoras personales 15 años, con los teléfonos celulares 12 años, con internet siete años, con Facebook apenas cuatro años.

Con las tecnologías de los siglos XVIII, XIX y XX, la sociedad y las organizaciones tuvieron varias décadas para adaptarse, maximizar sus ventajas, entender y minimizar los riesgos, con las tecnologías de la cuarta revolución industrial esto ya no es posible.

- *La alta dependencia tecnológica y la denominada brecha digital*

Actualmente más del 50% de la población mundial está en línea; diariamente se suma un millón de personas como usuarios nuevos a Internet (quienes no son expertos como los usuarios más antiguos) y dos tercios de la humanidad posee un dispositivo móvil.<sup>14</sup>

Por otro lado, con el surgimiento del Internet de las Cosas, en 2020 ya se contabilizan más de 21,000 millones de dispositivos conectados a internet y se espera que esta cifra se duplique para el 2025<sup>15</sup> o que incluso pueda llegar hasta los 100,000 millones.<sup>16</sup>

Todo esto amplía el campo de acción de los ciber-delincuentes, al tiempo que el personal capacitado para enfrentarlo no es suficiente. En abril de 2019 los expertos afirmaban que para el 2020 se esperaba un déficit de 3.5 millones de expertos en ciberseguridad a nivel mundial<sup>17</sup>, algunos más optimistas decían que habría un déficit de

---

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> World Economic Forum, *op.cit*

<sup>15</sup> World Economic Forum, *op.cit*

<sup>16</sup> El Internet de las cosas – una breve reseña, Internet Society, 2015.

<sup>17</sup> Juárez, Edgard: “Hay déficit de personal especializado en ciberseguridad: experta”, *El Economista* 9 de abril de 2019. Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Hay-deficit-de-personal-especializado-en-ciberseguridad-experta-20190409-0123.html>

alrededor de 1.8 millones<sup>18</sup>. Sin embargo, para noviembre de ese mismo año, el déficit de profesionales en ciberseguridad ya superaba los 4 millones a nivel mundial<sup>19</sup>.

- *Los crecientes riesgos cibernéticos que obligan a redoblar la ciberseguridad*

El Reporte de Riesgos Globales 2020, desarrollado por el WEF, en el cual analiza un total de 30 riesgos de esta índole, considera como riesgos tecnológicos los siguientes temas:

- Consecuencias adversas de los avances tecnológicos.
- Daños a redes e infraestructuras críticas.
- Ciberataques.
- Fraude o robo de datos.

De estos riesgos, los ciberataques se han convertido en un peligro común para las personas y las empresas, y el reporte del WEF los clasifica como el séptimo riesgo global más probable, el octavo de mayor impacto, y el segundo riesgo más preocupante para hacer negocios a nivel mundial durante los próximos 10 años<sup>20</sup>.

## **Los peligros de la innovación digital**

- *Ataques cibernéticos*

La naturaleza digital de las tecnologías 4IR las hace intrínsecamente vulnerables a los ciberataques que pueden adoptar una multitud de formas, desde el robo de datos y el *ransomware* hasta la toma del mando de sistemas de control industriales con consecuencias potencialmente dañinas a gran escala. Las tecnologías operativas corren un mayor riesgo, ya que los ciberataques podrían causar impactos cinéticos más tradicionales a medida que la tecnología se extiende al mundo físico, creando un sistema ciber-físico. Sin embargo, el uso de principios de "seguridad por diseño" para integrar funciones de ciberseguridad en nuevos productos sigue siendo secundario para lanzar productos rápidamente al mercado<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Aldegani, Gustavo: "La escasez de personal calificado es el punto débil de la ciberseguridad", *IT Sitio*, 14 de diciembre de 2017. Disponible en <https://www.itsitio.com/mx/la-escasez-personal-calificado-punto-debil-la-ciberseguridad/>

<sup>19</sup> Endpoint: "El 65% de las organizaciones sufre escasez de personal de ciberseguridad", *IT Digital Security*, 14 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.itdigitalsecurity.es/endpoint/2019/11/el-65-de-las-organizaciones-sufre-escasez-de-personal-de-ciberseguridad>

<sup>20</sup> World Economic Forum, *op.cit*

<sup>21</sup> World Economic Forum, *op.cit*

- *Los ciberataques a la infraestructura crítica*

Los ciberataques a la infraestructura crítica fueron calificados como el sexto mayor riesgo en términos de su impacto en el reporte del WEF y se han convertido en la nueva norma en sectores como el energético, la atención médica, y el transporte. Dichos ataques han afectado incluso a ciudades enteras. Sectores públicos y privados por igual corren el riesgo de ser rehenes. Las entidades organizadas de ciberdelincuencia están uniendo fuerzas, y se estima que su probabilidad de detección y enjuiciamiento es tan baja como 0.05% en los Estados Unidos<sup>22</sup>.

- *La ciberdelincuencia como servicio*

Este también es un modelo de negocio en crecimiento, ya que la sofisticación de las herramientas es cada vez mayor en la *dark web*, lo que hace que los servicios maliciosos sean más asequibles y de fácil acceso para cualquier persona<sup>23</sup>. Tradicionalmente se consideraba que la probabilidad e impacto de un ciberataque dependía de factores como las capacidades del atacante, los medios de los que disponía y su motivación. Hasta hace un par de décadas atrás, las capacidades del atacante se definían por habilidades altamente técnicas, amplios conocimientos en lenguajes de programación y conocimiento experto de sistemas operativos; los medios eran herramientas complejas no muy amigables con usuarios no expertos.

Factores para estimar la probabilidad e impacto de un ciberataque.

Factor	Anteriormente	Actualmente
Capacidad del ciber-delincuente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Altamente técnicos.</li> <li>- Excelentes programadores.</li> <li>- Expertos en sistemas operativos.</li> </ul>	No necesitan ser expertos.
Medios de los que dispone	Escasos, costosos, poco disponibles, no amigables en su uso.	Muy baratos, abundantes, a la mano de cualquiera, fáciles de utilizar.
Motivación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Económica.</li> <li>- Política.</li> <li>- Diversión.</li> <li>- Prestigio.</li> <li>- Descontento.</li> </ul>	

Ilustración 4: Factores para estimar la probabilidad e impacto de un ciberataque

<sup>22</sup> World Economic Forum, *op.cit*

<sup>23</sup> World Economic Forum, *op.cit*

Estos conceptos han evolucionado, de tal manera que la probabilidad e impacto son cada vez más grandes, debido principalmente a que actualmente las herramientas y servicios para preparar y conducir ataques son de muy bajo costo en relación con los potenciales beneficios. Estas también están disponibles en la *dark web* para cualquier persona que tenga motivación de realizar o contratar un ataque cibernético.

A manera de ejemplo, tomando como base una investigación realizada por la compañía de seguridad ESET, en la *dark web* es posible contratar servicios como<sup>24</sup>:

- *Ramsonware* como servicio

Pueden encontrarse diversos paquetes de *ramsonware*, tal como si se tratara de la venta de software legal, con actualizaciones, soporte técnico, acceso a los servidores de mando y control (C&C) y distintos planes de pago, con suscripciones mensuales, trimestrales o anuales y con diversas configuraciones que dependiendo de los servicios adicionales que se agreguen a la facturación pueden costar entre los \$120.00 USD mensuales hasta \$900.00 - \$1,900.00 USD anuales.

- Venta de acceso a servidores

Se ofrecen credenciales de acceso por escritorio remoto (RDP, por sus siglas en inglés) a servidores en distintas partes del mundo. Los precios varían entre USD \$8.00 y USD \$15.00 dólares por cada servidor y se puede elegir por país, sistema operativo y hasta sitios de pagos a los que se ha accedido desde el servidor.

La compra de estos accesos puede asociarse a la posterior ejecución de un *ransomware*, o quizás a la instalación de *malware* más sigiloso, como troyanos bancarios o software espía.

- Alquiler de infraestructura (*botnets* y DDoS)

Ciertos delincuentes, poseedores de *botnets* o redes de computadoras infectadas, ponen en alquiler su poder de cómputo, ya sea al servicio del envío de correos de spam o para generar ataques de denegación de servicio (DDoS).

En el caso de los ataques DDoS, el precio varía de acuerdo con el tiempo que dura el ataque (puede variar entre 1 hora y 24 horas) y la cantidad de tráfico

---

<sup>24</sup> Editor ESET: “Dark Web: productos y servicios que ofrecen los cibercriminales”, *Welivesecurity* 17 de abril de 2020 . Disponible en <https://www.welivesecurity.com/la-es/2020/04/17/dark-web-productos-servicios-ofrecen-cibercriminales/>

que la *botnet* es capaz de generar en ese tiempo. Es posible contratar los servicios para un ataque que dure 3 horas por sólo USD \$60.00, por ejemplo.

- Venta de cuentas de Paypal y tarjetas de crédito

Los autores de ataques de *phishing* deciden no arriesgarse utilizando directamente las cuentas robadas. Por el contrario, les resulta lo suficientemente redituable y más seguro revender las cuentas a otros criminales. Por lo general cobran un 10% de la cantidad de dinero que tiene disponible la cuenta robada.

- Servicios de hacking

En sitios como Rent-A-Hacker o Hacker's Bay se pueden contratar todo tipo de servicios. Los atacantes se promocionan destacando sus habilidades técnicas y conocimientos en diferentes lenguajes de programación. Ostentan tener acceso a *exploits zero-day* (ataques que aún no son conocidos) y todo tipo de artilugios para cometer un ataque informático.

El acceso ilegal a sitios web o una organización cuestan entre \$500 y \$3,500.00 USD, dependiendo la arquitectura del sitio y de la organización. Por ejemplo, si este sistema se trata de una universidad o establecimiento educativo, los cibercriminales ofrecen cambiar las calificaciones de un alumno por entre \$1,200.00 y \$3,750.00 USD. El acceso a un teléfono móvil es un poco más económico y ronda los \$600.00 USD, mientras que el acceso al correo electrónico y redes sociales cuestan hasta \$800.00 USD.

- Venta de *Exploits*

Existen también en el mercado bases de datos con todo tipo de *exploits* (programas que explotan vulnerabilidades en los sistemas). Una de ellas es Inj3ct0r, la cual ofrece una colección de miles de *exploits* para vulnerabilidades conocidas. Muchos de ellos pueden descargarse gratis, pero probablemente sean para vulnerabilidades ya corregidas, aunque también se encuentran algunos más críticos con costo entre 0.1 y 0.5 Bitcoins (Aprox. \$1,000.00 a \$5,000.00 USD).

- Servicios financieros y lavado de Criptodivisas

Todo negocio sucio debe ser blanqueado para que los cibercriminales puedan utilizar ese dinero en sus gastos cotidianos. En este sentido, los servicios de

lavandería de Bitcoin, también llamados *Bitcoin Mixers*, son cada vez más populares.

El mecanismo es muy sencillo, dado que la cadena de bloques que almacena las transacciones en bitcoins es pública y rastreable, las lavanderías ofrecen realizar numerosas pequeñas transacciones entre el dinero “sucio” y dinero “limpio” de sus reservas. De esta manera se pierde la trazabilidad y continuidad de las transacciones, logrando mayor privacidad y dificultando el rastreo del dinero.

Además de estos problemas, también es importante destacar que actualmente existen retos relacionados con la legislación, la baja probabilidad de detección y de castigo, los cuales hacen más grave el problema.

- *El Internet de las Cosas*

Esta tecnología también está amplificando la superficie potencial de ciberataques por la enorme cantidad de dispositivos que se están sumando a Internet, tal como se explicó en párrafos anteriores. Los ataques a dispositivos IoT aumentaron en más del 300% en la primera mitad de 2019, mientras en septiembre de 2019, se utilizaron dispositivos IoT para tomar Wikipedia a través de los clásicos ataques distribuidos de denegación de servicio (DDoS), y se espera que aumente el riesgo de que los dispositivos de IoT se utilicen como intermediarios. En 2021, los daños por delitos cibernéticos podrían alcanzar los 6 trillones de dólares<sup>25</sup>.

- *Datos vulnerables*

Las tecnologías 4IR funcionan con datos, lo que hace que la privacidad sea un desafío importante. Los dispositivos de IoT recopilan y comparten datos que son potencialmente muy sensibles para particulares, empresas y estados, desde identificación personal y registros médicos hasta información de seguridad nacional. El mercado de intermediación de datos (agregación, desagregación, copia, búsqueda y venta de datos con fines comerciales) tiene un valor estimado de 200,000 millones de dólares al año<sup>26</sup>. El robo de datos puede permitir la manipulación del comportamiento individual y colectivo, provocando daños físicos y psicológicos.

---

<sup>25</sup> World Economic Forum, *op.cit*

<sup>26</sup> Idem.

- *Inteligencia artificial (IA)*

La IA ha sido denominada tanto "la invención más impactante" como nuestra "mayor amenaza existencial"<sup>27</sup>. De hecho, es posible que ni siquiera seamos capaces de comprender todo el potencial de la IA, o su riesgo total. Algunos riesgos, como la manipulación a través de noticias falsas y "deepfakes", son bien conocidos. Otros aún no se han descubierto por completo, incluso en áreas como las interfaces cerebro-computadora y la hiper-automatización (que combina robótica e IA).

- *Redes de quinta generación (5G)*

Las tecnologías 4IR dependen de la infraestructura digital de alta velocidad, en redes 5G y, más adelante, en 6G. Si bien la tecnología 5G puede construirse en parte sobre la infraestructura 4G existente, se esperan importantes deficiencias de capacidad ya en 2020 en algunos países. Las proyecciones muestran el riesgo de una brecha global de US \$ 1 trillón en inversiones en infraestructura de telecomunicaciones hasta 2040<sup>28</sup>.

- *Computación cuántica*

La computación cuántica podría reducir drásticamente el tiempo necesario para resolver los problemas matemáticos en los que se basan actualmente las técnicas de cifrado, de meses a minutos y segundos. Se corre el riesgo de que la mayoría de nuestros sistemas de infraestructura crítica y de seguridad de datos existentes, incluidas las redes militares, el correo electrónico y redes de energía queden inutilizadas.

En la actual economía mundial hiperconectada, se estima que un cierre total de Internet daría lugar a una pérdida diaria del PIB del 1,9% en un país de alta conectividad y un 0,4% en un país de baja conectividad<sup>29</sup>.

- *Computación en la nube*

La computación en la nube tiene el potencial para mejorar el desarrollo transectorial, ampliar el acceso tecnológico a áreas remotas y vincular aún más la IA con otras tecnologías 4IR. Al mismo tiempo, con cada vez más datos alojados en la nube, las empresas están acumulando información personal como nunca antes, lo que en última

---

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Idem

instancia podría crear nuevos riesgos potenciales para la privacidad y la seguridad de los datos<sup>30</sup>.

## **Conclusión**

En la actualidad la tecnología evoluciona a una velocidad exponencial, trayendo beneficios al ser humano, pero facilitando al mismo tiempo el surgimiento de amenazas basadas en las tecnologías emergentes. Los delincuentes cibernéticos son sumamente hábiles en identificar hacia dónde se están moviendo estos avances y se posicionan ahí con suficiente anticipación para sacar ventaja de ellos y emplearlos para perfeccionar sus técnicas de ataque o crear nuevas amenazas.

Si bien es importante continuar protegiéndose en contra de las amenazas conocidas, no debemos perder de vista la evolución del contexto tecnológico y utilizar la información relativa a sus cambios para analizar constantemente la situación imperante, identificar cómo estos cambios pueden dotar de nuevas posibilidades a los delincuentes cibernéticos y planificar medidas que nos permitan contrarrestar de una forma efectiva sus acciones.

Para lograr este conocimiento constante del contexto es importante mantener un enfoque integral, evitando considerar a la ciberseguridad como un problema tecnológico aislado y comprender que las tecnologías de la Tercera Revolución Industrial penetraron prácticamente todas las áreas de la actividad humana y de la vida cotidiana, por lo que las amenazas asociadas también lo hicieron y que con el surgimiento de la Cuarta Revolución Industrial existen niveles nunca antes vistos de innovación e interdependencia tecnológica, lo que nos obliga a mantenernos actualizados en cuanto a estos avances y las tendencias de las amenazas.

---

<sup>30</sup> Idem

# CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL Y EL CIBERCRIMEN

Dr. Alex Crowther<sup>1</sup>  
NDU / FIU

En tiempos de coronavirus, hay una plétora de desafíos para Estados, ciudades, y poblaciones. Líderes en todos los niveles de la organización humana están tratando de entender las amenazas que enfrentan. Dos de las amenazas más importantes son el Crimen Organizado Transnacional (COT) y el cibercrimen. La mala noticia es que las dos amenazas se están integrando, entonces el crimen organizado va a aumentar sus capacidades y los cibercrímenes van a extender su alcance y recibir inversiones en su capacidad.

El COT, como un reto, ya tiene décadas en América Latina. Está involucrado en el movimiento de drogas, armas y personas, y es una fuente grande de corrupción y violencia. El cibercrimen es una amenaza nueva, pero está creciendo mucho. Expertos estiman que el costo global de cibercrimen fue superior a US\$ 2,000,000,000,000 (dos trillones) en el año 2020, cuatro veces más que en 2015<sup>1</sup>. Ambos fenómenos están operando, y se están vinculando. Se percibe que los grupos relacionados con el COT continúan con sus actividades, pero no están desarrollando muchas operaciones cibernéticas. Cuando se visitaba la dirección de Internet de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) en noviembre de 2020, se observaba que el COT en el Hemisferio Occidental estaba relacionado con drogas, lavado de dinero, movimiento de extranjeros, armas ilegales y tráfico de personas, entre otros temas, pero no necesariamente con actividades de

---

<sup>1</sup> El Dr. Alex Crowther ha tenido una extensa carrera de servicio gubernamental que abarca 38 años como oficial de infantería, estratega e investigador. Su trabajo a nivel estratégico incluye diversas posiciones con servicio en el Estado Mayor del Ejército, el Estado Mayor Conjunto J5 (Planes y Políticas Estratégicas), el Instituto de Estudios Estratégicos (SSI, el centro de estudios del Ejército Estadounidense) y la Universidad de Defensa Nacional en Washington, D.C. Fue seleccionado como asesor antiterrorista para el embajador de EE.UU. en Irak, como asesor político para el comandante del Cuerpo Multinacional de Irak (MNC-I), fue asistente especial para el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) y estratega para el Representante Especial del Secretario de Estado en Siria. Ha publicado una gran variedad de artículos académicos, tiene experiencia en la enseñanza a nivel de posgrado y como orador público. El Doctor Crowther tiene una licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Tufts, una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Troy y un doctorado en Desarrollo Internacional de la Universidad de Tulane. También fue becario de Estudios de Seguridad Nacional en la Escuela de Leyes y Diplomacia de Fletcher. Actualmente, es profesor invitado de investigación para asuntos cibernéticos en el Instituto de Política Pública Jack D. Gordon y el Departamento de Criminología y Justicia Criminal en la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos Steven J. Green de la Universidad Internacional de Florida (FIU) en Miami. También es profesor de investigación adjunto de estudios de seguridad nacional en SSI, así como profesor de investigación adjunto en el Centro de América Latina y el Caribe de FIU. El Doctor Crowther es conferencista habitual y analista en los Estados Unidos, Europa y América Latina. Se especializa en tipos de competencia no convencionales, incluyendo ciberseguridad e información

ciberdelincuencia. Podemos entender que el COT no está realizando muchas interacciones con el ciberdelincuencia porque todavía está teniendo éxito en sus operaciones habituales. Pero esta situación está cambiando. En reconocimiento de esto, entre noviembre de 2020 y febrero de 2021 el FBI incorporó un nuevo párrafo en su descripción sobre el COT: “Grupos criminales están incorporando técnicas cibernéticas en sus actividades ilícitas, haciendo ciberdelincuencia o usando herramientas cibernéticas para facilitar otros actos contra la ley”<sup>2</sup>

Los tiempos de coronavirus son difíciles para todos. Debido al Covid-19, las víctimas habituales del COT no tienen trabajo y, por consiguiente, no tienen dinero. Esto provoca que la criminalidad esté expandiéndose a nuevos horizontes para buscar fuentes de dinero, y el ciberdelincuencia es un área muy valiosa, particularmente en ciertos lugares de América Latina, donde el nivel de ciberseguridad no está muy desarrollado.<sup>3</sup>

Entonces recientemente se empieza a ver la combinación del COT con el ciberdelincuencia, que tiene ciertas ventajas, por ejemplo, la falta de ciberseguridad: hay más dinero disponible cada año y no hay que utilizar violencia. Y el COT tiene una visión de negocios que lo lleva siempre a buscar rentabilidad en las inversiones. Podemos recordar un tiempo en que los cárteles reclutaban abogados y contadores para profesionalizar sus operaciones, ahora la estrategia implica reclutar piratas informáticos para expandir sus actividades.

Hay tres razones por las cuales el COT se está expandiendo al ciberdelincuencia. Primero, sus esfuerzos tradicionales no generan el mismo nivel de ganancias, debido al coronavirus. Segundo, hay más “superficies de ataque” o áreas donde ellos pueden operar en América Latina y el Caribe, por la expansión del acceso a Internet. Tercero, el sector financiero está creciendo en el área, entonces hay más dinero disponible para robar.

El efecto del coronavirus es muy profundo. Hay un impacto en salud: la región tendría casi 20,8 millones de casos confirmados (18.6% del total mundial) y más de 661 mil muertos (26.7% del total mundial)<sup>4</sup>. También hay un impacto económico. El tamaño de muchas economías va a disminuir, por ejemplo, la de Perú va a reducirse 13.9%, la de Argentina un 11.8% y la de México un 9%<sup>5</sup>. Unos 45 millones de personas han caído a la pobreza, eliminando el progreso de los últimos quince años. También, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de desocupación llegaría a 10,6% a fin de año, es decir 2,5 puntos porcentuales por encima del año pasado. Esto significa que el número de personas que buscan empleo y no lo pueden conseguir aumenta en 5,4 millones, y llega hasta 30,1 millones<sup>6</sup>. Por todos estos efectos, hay menos recursos

para robar a organizaciones y personas, y el COT tiene que expandir su caja de herramientas, para ganar más recursos.

La segunda razón para la expansión del COT al cibercrimen es porque los países de América Latina, debido a los cambios en el sistema internacional, son especialmente vulnerables en el movimiento de información. Por ejemplo, el nivel de penetración del Internet está creciendo, es del 72% en América del Sur, 67% en América Central y México, y 62% en el Caribe<sup>7</sup>. La penetración de Internet tiene mucha variación por región, quienes tienen los niveles más altos en cada región son las Bahamas con 85%, Chile con 82%, Costa Rica con 74%, y México con 69%. También el uso de teléfonos inteligentes está creciendo: en 2018, América Latina y el Caribe tenía 326 millones de usuarios, y hay estimaciones que indican que tendremos más de 422 millones de usuarios en 2025. Este crecimiento significa una mayor superficie de ataque, que es una vulnerabilidad relacionada con el número de personas y plataformas que están operando en el ciberespacio. Pero el número no es la única vulnerabilidad. La OEA y el BID hicieron un análisis en 2020 de ciberseguridad en el Hemisferio Occidental. En la introducción, ellos dijeron que “la región de América Latina y el Caribe aún no está suficientemente preparada para enfrentar los ataques que se producen en el ciberespacio” e identificaron una serie de vulnerabilidades específicas:

- Solamente 7 países de los 32 analizados cuentan con un plan de protección de su infraestructura crítica.
- Apenas 20 de 32 han establecido algún tipo de grupo de respuesta a incidentes
- En 22 de los países analizados se considera que hay pocas capacidades para investigar los delitos que se cometen en el ciberespacio.
- En un tercio de los países no existe un marco legal sobre los delitos informáticos
- Únicamente 5 países de la región han adherido a la Convención de Budapest, que facilita la cooperación internacional en la lucha contra el crimen informático.
- La ciberseguridad no ha ganado presencia en la agenda política de la región con la urgencia que se esperaría.
- Solamente 12 países habían aprobado una Estrategia Nacional de Ciberseguridad (un aumento con respecto a los 5 que tenían este tipo de estrategias en 2016)

- Únicamente 10 países han establecido un organismo gubernamental central responsable de la gestión de la ciberseguridad.
- El área (como todos los otros países del mundo) tiene una ausencia de talento humano calificado. La brecha de profesionales en ciberseguridad se estima en 600 mil personas en la región, menos de un cuarto de los profesionales son mujeres y únicamente 20 de los países estudiados cuentan con alguna oferta académica en ciberseguridad<sup>8</sup>.

Los niveles de preparación en Latino América y el Caribe son bajas, pero son normales; todos los países tienen una baja nivel de ciberseguridad. Esta discusión no sirve para atacar a Latino América y el Caribe, solamente ilumina una razón porque cibercrimen tiene mucho éxito en el hemisferio occidental.

La tercera razón para la expansión hacia el cibercrimen del COT es el cambio en el sector financiero mundial. Estamos en la Cuarta Revolución Industrial con acceso a Internet. En 2018, se identificaron en las Américas a 326 millones de usuarios con teléfonos inteligentes y esta cantidad aumenta constantemente. Dado que tienen teléfonos inteligentes, pueden hacer transacciones financieras utilizando estos dispositivos, lo que permite que el mercado aumente. Otra estrategia de expansión se refiere a la aplicación de tecnología a actividades de inversión y financieras (*FinTech*). Para 2014 en América Latina teníamos menos de US\$ 50 millones de dólares en inversiones, ahora en 2020 tenemos 2.1 billones de dólares, con lo cual este es un blanco para el cibercrimen que está creciendo.<sup>9</sup>

La última ventaja que tiene el cibercrimen es que el COT no tiene que usar la violencia. Podemos pensar que esto es algo menor, pero es una clara ventaja. Los crímenes violentos tienen dos desventajas. Primero, las víctimas no quieren cooperar con los criminales, si son el blanco de su violencia. Las víctimas de crímenes no violentos son más cooperativas, mientras las víctimas de violencia van a tratar de cambiar su ambiente para disminuirla o eliminarla, y esto es contrario a los objetivos del COT. Segundo, los actos de violencia atraen atención, algo que también está opuesto a los objetivos de los TOC. Los gobiernos son los únicos actores que tienen suficientes recursos para combatir al COT, entonces, si los criminales mantienen un bajo perfil pueden evitar su atención.

El COT realiza negocios y, por las razones presentadas aquí, tienen incentivos para mutar al cibercrimen. Las víctimas tienen dinero, el volumen de negocios está creciendo, falta seguridad y

los crímenes no son violentas. El ciberespacio es un paraíso para el COT, que está integrando al cibercrimen en su caja de herramientas.

Pero el COT no va a abandonar sus esfuerzos habituales. Ellos pueden trabajar como el ciberterrorismo (que funciona, pero no funciona bien), pero siguen siendo efectivos con métodos convencionales. Los criminales ahora pueden desarrollar operaciones cibernéticas, pero aún no tienen mucho éxito, todavía generan su principal efecto con medidas convencionales. Como ejemplo de esto, es imposible destruir un edificio con una computadora; sin embargo, es muy fácil con un carro lleno de explosivos. Los criminales continúan ganando dinero con el tráfico de drogas y otras actividades ilegales habituales, por lo cual no tienen mucha presión por mutar al cibercrimen. Hoy los piratas informáticos continúan dominando la piratería, pero el COT se está expandiendo en esa dirección. En el futuro algunos piratas informáticos trabajarán de manera independiente, pero considero que los grupos criminales van a buscar crear alianzas con ellos para expandir sus operaciones.

Pero los COT entienden como dominar un área. Por ejemplo, después de la Guerra Fría las FARC en Colombia entraron en el ámbito de drogas, protegiendo pistas de aterrizaje para quienes las transportaban. Ellos se daban cuenta de que podían integrar sus esfuerzos en una manera vertical, en las otras áreas del sistema de crear/mover/vender drogas. Ahora con el cibercrimen están haciendo lo mismo. El COT siempre está invirtiendo en recursos humanos. Antes reclutaba abogados y contadores. Por ejemplo, en América Central los reclutados tenían prohibido los tatuajes en su rostro, a la manera de la Mara Salvatrucha, para no llamar la atención. Ahora los grupos criminales están reclutando a operadores del ciberespacio o “hackers”.

En adición al reclutamiento de hackers, el COT también está adoptando sus técnicas. Es posible que la estrategia sea enfocarse en técnicas de secuestro de datos (o “ransomware”) porque es una actividad que se está expandiendo rápidamente. Cuando el Producto Industrial Bruto crece y el número de usuarios de Internet lo hace, entonces las operaciones de ciberespacio también van a aumentar. El secuestro de datos es la técnica más popular en el mundo actualmente; generó más de US\$ 11,5 billones en 2017<sup>10</sup>. En 2020, el 51% de negocios fueron los blancos de secuestro de datos, las operaciones de ese tipo crecieron globalmente un 40% y generaron a todo tipo de negocios un costo estimado en US\$ 20 billones<sup>11</sup>.

Los individuos no son los únicos blancos. Vemos un crecimiento de los ataques cibernéticos contra gobiernos, en particular en el nivel local, porque los gobiernos locales no son muy capaces

en materia de ciberseguridad y el alcalde no tiene acceso a recursos, sin autorización de una asamblea. Los ciberataques van a tener cuatro blancos principales: en primer lugar impactarían a las personas ya que el 70% de los habitantes de América Latina no tienen suficiente acceso a los bancos, entonces mueve dinero utilizando sus teléfonos; en segundo lugar los hospitales, básicamente por dos razones, tienen dinero y también poseen información que se puede monetizar; el tercer área a considerar como blanco sería el de las inversiones, ahora hay mucho dinero circulando en Latinoamérica; y el cuarto blanco serían los gobiernos, ya que el COT quiere entrar a sus redes para robar información de sus sistemas de inteligencia, mando y control.

En conclusión, vemos el nacimiento de la entrada de los grupos asociados al COT en las operaciones cibernéticas. Este ingreso va a tomar un poco más de tiempo, porque los grupos criminales todavía están ganando suficiente dinero con sus operaciones habituales. Sin embargo, están entrando en actividades del ciberespacio porque allí ven al futuro. En América Latina y el Caribe hay más recursos para robar, y los Estados, organizaciones y personas son vulnerables. Los criminales están reclutando a ciber-piratas para ir ampliando sus operaciones. El nivel de cibercrimen está creciendo en todo el mundo y es obvio que van a aumentar sus operaciones en Latino América y el Caribe, especialmente en secuestro de datos. Todos tienen que aumentar sus niveles de ciberseguridad, y los Estados deben invertir en educación en asuntos cibernéticos.

---

<sup>1</sup> Thebestvpn.com. *14 Most Alarming Cyber Security Statistics in 2020*. September 30, 2020. Disponible en <https://thebestvpn.com/cyber-security-statistics-2020/>

<sup>2</sup> Federal Bureau of Investigation (FBI). *What we Investigate - Transnational Organized Crime*. Disponible en <https://www.fbi.gov/investigate/organized-crime>

<sup>3</sup> Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericana de Desarrollo (BID). *Ciberseguridad. Riesgos, Avances, y el Camino a Seguir en América Latina y el Caribe*. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Reporte-Ciberseguridad-2020-riesgos-avances-y-el-camino-a-seguir-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

<sup>4</sup> (US) Congressional Research Service. *Latin America and the Caribbean: Impact of COVID-19*. February 25, 2021. Disponible en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11581>

<sup>5</sup> Joaquín Cottani. *The Effects of Covid-19 on Latin America's Economy*. CSIS. Noviembre 2020. Disponible en [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/201118\\_Cottani\\_Covid19\\_Latin\\_America\\_Economic\\_Outlook.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/201118_Cottani_Covid19_Latin_America_Economic_Outlook.pdf)

---

<sup>6</sup> Organización Internacional del Trabajo. *Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe*. Disponible en [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_764630/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_764630/lang--es/index.htm)

<sup>7</sup> Statista. *Internet penetration rate in Latin America and the Caribbean as of January 2021, by region*. Disponible en <https://www.statista.com/statistics/934738/penetration-rate-internet-latin-america-region/>

<sup>8</sup> OEA & BID paginas 10-11

<sup>9</sup> Polly Harrison. *Fintech in Latin America: A Beacon of Resilience*. The Fintech Times. October 30, 2020. Disponible en <https://thefintechtimes.com/fintech-in-latin-america-a-beacon-of-resilience/>

<sup>10</sup> Jaikumar Vijayan. *What does a ransomware attack cost? Beware the hidden expenses*. CSOonline. May 29, 2018. Disponible en <https://www.csoonline.com/article/3276584/what-does-a-ransomware-attack-cost-beware-the-hidden-expenses.html>

<sup>11</sup> Bianca Soare. *This Year in Ransomware Payouts (2020 Edition)*. Heimdal Securities. December 18, 2020. Disponible en <https://heimdalsecurity.com/blog/ransomware-payouts-of-2020/>

# PRINCIPALES MANIFESTACIONES DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

Ponencia presentada por el General Oscar Naranjo<sup>1</sup>  
Ex-director de la Policía Nacional de Colombia

Desde hace muchos años me prometí no hacer intervenciones públicas sin antes rendir tributo a los soldados, policías y agentes de la ley que han ofrendado su vida por defender las causas de la libertad, la democracia y la protección a los ciudadanos. Gracias infinitas por esa entrega trascendente para la humanidad.

Entrando en materia, quisiera comenzar por señalar el contexto de este foro que, en primer lugar, nos debería conectar con una característica de este siglo 21 y es la existencia de una ciudadanía globalmente indignada. Al final conectaré esta indignación ciudadana con lo que significa el gran reto de enfrentar el crimen organizado. Lo que parecía hace unos años distante a

---

<sup>1</sup> El General Óscar Naranjo ha dedicado su vida al servicio de los ciudadanos. Durante 36 años, integró la Policía Nacional de Colombia, donde su carrera estuvo marcada por el logro de grandes éxitos en la lucha contra el crimen, avances significativos en la modernización institucional y la construcción de un nivel de confianza sin precedentes por parte de la ciudadanía. Tras ocupar el primer puesto de su promoción en la Escuela de Cadetes General Santander, obtuvo el título de Administrador Policial y llevó a cabo estudios de postgrado en Seguridad Integral y Alta Dirección en el INALDE de la Universidad Sabana de Bogotá. Naranjo desempeñó cargos de alta responsabilidad en diferentes regiones del país y también hizo parte de diversas delegaciones diplomáticas de Colombia en el exterior. Sin embargo, durante la mayor parte de su trayectoria sus esfuerzos se concentraron en el desarrollo de las capacidades de la entidad en las áreas de investigación criminal e inteligencia. Los niveles de excelencia alcanzados en estas disciplinas han sido valorados en diversos escenarios. En 2007 fue designado como Director General de la Policía. Su administración se caracterizó por la introducción de conceptos transformadores de la cultura organizacional como el servicio policial basado en el humanismo y el gerenciamiento estratégico. Gracias a la implementación de estas medidas, la institución certificó la totalidad de sus procesos bajo las normas de gestión de calidad y alcanzó los más importantes reconocimientos internacionales por efectividad, transparencia y cercanía a la población. A lo largo de su carrera ha recibido, entre otros, los siguientes reconocimientos: Tributo Revista Semana al liderazgo ejemplarizante y fue destacado como uno de los 500 personajes más influyentes en el mundo por la revista Foreign Policy en su edición The Power Issue. Naranjo dirigió el Instituto Latinoamericano de Ciudadanía del Sistema Tecnológico y de Educación Superior de Monterrey y asesoró al Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos hasta el 2014. Ese mismo año fue designado como Ministro Consejero de la Presidencia para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, cargo que ocupó hasta el mes de noviembre de 2015. En su función como Negociador Plenipotenciario en representación del Gobierno de Colombia en la mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, acompañó la construcción de un Acuerdo Final entre los años 2012 al 2016. El 29 de marzo de 2017 en sesión del Congreso, fue elegido Vicepresidente de la República de Colombia, tomando posesión del cargo ante el Presidente Juan Manuel Santos el día 30 de Marzo, confiriéndole las funciones de coordinar el desarrollo de la implementación de los acuerdos de paz, la lucha contra el crimen organización y seguridad ciudadana, la política integral para la promoción, defensa y protección de los Derechos Humanos, así como asesorar y coordinar la formulación, estructuración y desarrollo de la política pública para la atención integral de la lucha contra las drogas ilícitas; cargo desempeñado hasta el 07 de Agosto de 2018.

los países de nuestra región es hoy una realidad cercana y acuciante. Me refiero a las llamadas “primaveras”: la primavera siria, la primavera turca, la griega, la española. Éstas fueron manifestaciones ciudadanas de altísima inconformidad con el desempeño de los Estados, de los gobernantes, de los partidos políticos y en general empezaron a marcar una desconfianza en la institucionalidad vigente. Esa realidad hoy es global y yo diría que hay un sello característico en los tiempos que corren. Desde el Estado, el gobierno y desde las instituciones, estamos de cara a una ciudadanía indignada que está demandando respuestas más efectivas, rápidas y transparentes.

Por otra parte, está el contexto en el que desarrollamos esta conversación: se produce en tiempo de pandemia. Esto no puede pasar desapercibido, entre otras cosas, porque los tiempos de pandemia -y especialmente los tiempos de post-pandemia- tienen una implicación enorme en lo que significa la gobernabilidad democrática. Hay una amenaza creciente a esa gobernabilidad democrática que se empieza a expresar de manera muy evidente en dos signos característicos de estos tiempos: populismos de izquierda y de derecha, y autoritarismo de izquierdas y de la llamada derecha. Con lo cual, la gran víctima post-pandémica, si no la cuidamos, es la democracia y por lo tanto sus instituciones y los Estados de Derecho.

Por otro lado, se observan las consecuencias dramáticas que produce esta pandemia y que tienen que ver con crisis económicas, como la destrucción de riqueza, el ingreso a la pobreza por parte de capas muy importantes de la población, y la destrucción de empleos. Con lo que estamos frente una realidad sobre la cual, por fortuna, hoy el Colegio Interamericano llama la atención para que identifiquemos al competidor que podría llenar los vacíos que crea esta crisis. Ese competidor es el Crimen Organizado, quien va a competir con los Estados y con la sociedad para superar, desde la ilegalidad, las angustias de las masas de población que, arrastradas por esta pobreza y por esta falta de empleo, probablemente terminen captadas o vinculadas de manera directa o indirecta a sus estrategias.

Diría igualmente que el tema del crimen organizado, en la historia de la humanidad, es más bien una conceptualización reciente. Es muy curioso que solamente a partir del año 2000, cuando se suscribió la Convención de Palermo contra el delito organizado y el crimen transnacional, haya una identificación plena de lo que significan, en términos de amenaza a la sociedad, expresiones de tres o más personas que se concentran para realizar de manera estructurada distintos delitos (llamados por la Convención “delitos graves”), lucrar de manera directa o indirecta, y explotar recursos de todo orden.

Si uno se remite a que esa Convención en Palermo tiene apenas veinte años, es lógico pensar que haya una asimetría institucional en los países de América para asimilar y desarrollar a plenitud una doctrina jurídica, una doctrina penal y una doctrina institucional para desarrollar no solamente el contenido de la convención, sino los protocolos que la han venido alimentando durante estos veinte años. El primer mensaje que quisiera señalar aquí es que valdría la pena en ese camino exploratorio, en ese camino de conocimiento que lidera el Colegio, tener clara la matriz de los países en la región que han asimilado esa Convención, han desarrollado y tienen en marcha procesos para que sea eficaz.

Yo anticipo algunas observaciones sobre ese tema. En mi visita por países de la región, antes de esta virtualidad, notaba una enorme asimetría en términos de los desarrollos normativos, jurídicos y legales para contrarrestar el crimen organizado y dar plena aplicación a la Convención de Palermo; allí tenemos una dificultad enorme. Lanzo igualmente otro comentario, una reflexión: si hay asimetrías en el desarrollo de la Convención para que sea efectiva, no imaginan las dificultades que hemos encontrado en la región para que haya una especie de entendimiento articulado, coordinado y armonizado para enfrentar el crimen organizado.

La institucionalidad de coordinación que debería dar aplicación a protocolos de crimen transnacional, como lo plantea la Convención, es realmente muy arbitraria. Depende en muchos casos del talante y de los liderazgos de gobierno a gobierno, y en algunas circunstancias opera de manera exclusivamente bilateral con los vecinos. Sin embargo, hemos sido incapaces en la región —lo digo con todo respeto, pero también con todo realismo— de dar origen a una doctrina americana que realmente señale las hojas de ruta para no solamente desarrollar, sino también transformar la institucionalidad y enfrentar el crimen organizado.

Ahora bien, avanzando en la pregunta que plantea el Colegio Interamericano, relativa a la evolución de ese crimen organizado y sus manifestaciones hoy emergentes, debo señalar la siguiente afirmación: desde que se firmó la Convención de Palermo y hubo esa definición de estructuras criminales, yo creo que hemos constatado tristemente un salto cualitativo de los criminales en relación con esa denominación. Hoy no estamos simplemente enfrentando estructuras de crimen organizado, estamos enfrentando lo que yo denominaría “empresas criminales”. Hay una gran distinción, porque cuando una estructura criminal logra perfilarse como empresa criminal, en mi opinión, empieza a transitar la lógica del “proceso mafioso”; que es el proceso a través del cual aspira a ser legitimado por la sociedad. En este sentido, me remito a la

vieja clásica definición de una mafia para señalar que particularmente los académicos, los intelectuales y los juristas italianos la definían como una estructura con el propósito fundamental de legalizar sus activos ilícitos, es decir, convertir en lícito a su patrimonio. Esto, con el propósito de que su segunda generación no tuviese antecedentes criminales; de alguna manera era un lavado en relación con la reputación. De igual forma, aspiraba a tener voceros políticos propios y crear una apariencia de que no ejercía la violencia de manera directa y brutal, sino indirecta y selectiva.

El crimen organizado que estamos enfrentando en América Latina empieza a transitar esa configuración de empresa criminal. Sobre esa base, no solamente tiene aspiraciones de lucro y explotación de bienes ilícitos, sino también otras aspiraciones adicionales. Esto lo podemos constatar país a país en la región, ya que pretende ejercer control territorial. Eso significa que en esa brecha entre el mundo rural y el mundo urbano se aprovecha, particularmente en zonas muy rurales, para ejercer control territorial. También en los centros urbanos donde hay asimetrías y desigualdades, los ciudadanos que habitan en cordones de miseria en suburbios ilegales empiezan a ser objeto de control territorial. Con lo cual, hay un desafío a la institucionalidad, al Estado de Derecho y a las autoridades que de manera primigenia tienen esa obligación esencial de asegurar el control territorial. Lo cual lleva implícito, además, asegurar que el único que puede portar armas y usarlas es el Estado; por lo tanto, hay un debilitamiento del control territorial y del monopolio en el uso de la violencia.

Por otro lado, son empresas criminales que también han avanzado. Hay ejemplos visibles y notorios en la región de su esfuerzo para tratar de captar al poder político y generar procesos sistémicos de corrupción. Yo diría que hay una sofisticación de ese crimen organizado, que no se está limitando simplemente a concentrarse en los tráfico convencionales, emergentes o alternativos, como mencionaremos. También se está concentrando en pervertir el funcionamiento del Estado, corrompiendo a funcionarios en todos los niveles.

Por lo tanto, a veinte años de la Convención de Palermo estructuras criminales, así consideradas en esa convención, empiezan a perfilarse como empresas criminales. Van buscando, bajo una lógica mafiosa, “cortar” territorialmente el Estado: asegurar el control territorial y romper la idea básica de que el Estado es quien ejerce la fuerza a partir del monopolio de las armas. Igualmente diría que el crimen organizado es, en nuestra región y en el mundo entero, el factor multiplicador de la violencia.

América Latina tristemente aporta el mayor número de muertes violentas en el mundo. Cuando se estima que en un año se pueden asesinar en el mundo poco más de 490 mil seres humanos, en América Latina esa cifra varía entre 135 y 140 mil anuales; es decir, contribuimos con el 36 % de los homicidios en el mundo. La pregunta es ¿por qué teniendo solamente el 8% de la población mundial, América Latina es la región más violenta del mundo y contribuye con el 36% de sus muertes violentas? En el año 2019 tristemente siete países de América Latina contribuyeron con el 34% de los homicidios del mundo, entre ellos México, Colombia, El Salvador, Honduras, Brasil. La explicación transita o se construye desde varias aristas, pero una arista fundamental que da muchas luces de esa multiplicación de la violencia corresponde a los propósitos que han impuesto esas estructuras, que yo llamo empresas criminales.

Por lo tanto, aquí estamos frente a un reto mayor. Muchas veces, cuando participamos de estos foros sobre crimen organizado, se sostiene la idea de enfrentarlo simplemente para neutralizarlo y, en todo caso, salvaguardar la economía de los países y la riqueza de las naciones. Yo diría que esa es una equivocación en términos de prioridad. Lo que produce el crimen organizado es una violencia inaudita e inaceptable que realmente hay que controlar y superar, a partir de la identificación de la cadena de valor que motiva y que estimula la constitución de esas organizaciones criminales.

Un tema crucial que hemos constatado, y así lo están registrando los últimos informes de organizaciones como Naciones Unidas y diferentes centros de pensamiento, es que el crimen organizado, particularmente en nuestra región, es el principal amplificador de los procesos de corrupción. Hoy los procesos de corrupción, tanto a nivel local como regional, están marcados por la presencia del propósito del crimen organizado, con una sofisticación adicional. Esto es así porque hay un crimen organizado que transita a una escala superior y está abandonando las viejas modalidades basadas en los tráfico: de drogas, de personas, de municiones y armamento, etc. Está incursionando de manera estructurada en el tema del lavado de activos. En nuestras grandes ciudades, en las capitales de América Latina, hay una especie de “bufetes” conformados por criminales, que se están ocupando de estructurar toda una telaraña de relaciones y matrices de conexiones, para lavar activos y consolidar poderes económicos que realmente están desafiando al empresariado y a la industria legal y tradicional.

Por otro lado, hemos visto en la región una característica, que es también un sello transversal al comportamiento de ese crimen organizado, y es cómo se están deteriorando las

posibilidades de competitividad de la industria y del comercio en América Latina a partir del crecimiento exponencial del contrabando. Realmente cuando miramos las cifras que arroja -de manera todavía muy parcial por el limitado conocimiento que tenemos- el contrabando, a partir de incautaciones, concluimos que está siendo el hilo conductor más expedito y viable para generar una convergencia criminal de esas estructuras. Por ejemplo, una estructura criminal basada en el narcotráfico —como puede ser la cocaína, para decirlo claramente, que es el producto ilegal de mayor circulación y producción en la región—, por especializada que sea para efectos de sus rentas criminales y recuperación de sus utilidades, al final termina fortaleciendo cadenas de contrabando. Por lo tanto, la línea divisoria entre una estructura criminal contrabandista y la organización criminal de tráfico de drogas se diluye de tal manera, que se crea una fusión que está resultando tremendamente peligrosa en términos de desestabilización de los mercados, la industria y el comercio legales. Por otro lado, detrás de esa muy triste realidad hay una conexión que busca poner a salvo unos capitales ilícitos e introducirlos en la economía legal.

Enfrentamos en la región una lógica donde los distintos liderazgos, especialmente políticos, no se han detenido con suficiente concentración y profundidad en superarlos. Desde los años 70, América Latina compró la teoría de que una manera de combatir la pobreza era, de alguna manera, facilitar o permitir la informalidad económica. Recordemos los postulados de un economista tan connotado como el Dr. de Soto<sup>2</sup>, diciendo que la informalidad es una salida a la pobreza. Pues bien, lo que encontramos en América Latina es una informalidad creciente, pero una informalidad que finalmente termina expulsando a los informales a la ilegalidad y luego una ilegalidad que termina expulsando los ilegales al crimen organizado. En este sentido, yo diría que hay una cadena de conexión muy importante.

Cuando visitamos ciudades de América Latina, una de nuestras observaciones principales es verificar que tantos vendedores ambulantes o estacionarios informales encuentra uno en las calles y qué tipo de productos están distribuyendo o comercializando. La verdad es que cada vez que uno ve un vendedor ambulante o estacionario en la calle, detrás de esa persona -que es una víctima de la informalidad- hay una estructura criminal. No hay otra explicación para que haya una distribución tan masiva de productos, en una especie de oleadas de contrabando que lanza a

---

<sup>2</sup> Nota editorial: En el siguiente enlace puede verse una noticia publicada por CNN en la que se especifica la postura del Dr. De Soto. Rave, Roberto. "El reto de la informalidad en Latinoamérica". *CNN*, 9 de agosto de 2018, <https://cnnespanol.cnn.com/2018/08/09/el-reto-de-la-informalidad-en-latinoamerica/>

las calles a ejércitos de vendedores informales, pero que al final fortalecen las arcas criminales. Llamo la atención, por lo tanto, para que en un abordaje al crimen organizado y su conceptualización haya una identificación plena de cuál es el nivel de informalidad, cuál es el nivel de ilegalidad y de qué manera eso realmente contribuye a que haya expresiones del crimen ya estructuradas desafiando el Estado.

Escuchando las magníficas presentaciones previas sobre el cibercrimen, pensaba seriamente en un fenómeno que ha victimizado a millones de ciudadanos en América Latina y tiene que ver con el hurto de celulares, uno de los bienes de más alta circulación y producción en el mundo: hay más celulares en la tierra que seres humanos. Cuando en una ciudad como Lima, Bogotá o São Paulo hay muchos hurtos, la pregunta es ¿a dónde va ese celular? y la segunda pregunta es, ¿cuántos celulares se van a otro lado? Las cifras sobre hurtos de celulares ya son millonarias, y me refiero a que se hurtan millones de dispositivos.

La pregunta es, quién concentra toda la cadena de acopio, de transporte y de comercialización de esos celulares en otros mercados. Pues claro, el crimen organizado, pero aquí la reflexión es que la circulación de esos bienes ilícitos no se da en el entorno en que se produjo el hurto de esos bienes, sino por fuera de las fronteras. Buena parte de los celulares hurtados en Colombia, supimos en el pasado, se comercializaron en Ecuador, algunos en Perú y otros en Argentina.

Lo que quiero significar es un ejemplo muy elemental de cómo hay una conexión intracriminal y supracriminal en la región. Es decir, no estamos hablando de pequeñas estructuras aisladas que operan como en cápsulas o burbujas; aquí hay una pretensión de obedecer a los principios de globalización rentística desde la ilegalidad.

Por otra parte, hay una sofisticación, una evolución de los criminales que en principio dieron origen a esas manifestaciones de estructuras como las que considera la Convención de Palermo. Se conocieron particularmente a partir de la denominación, un poco arbitraria, que se dio en su momento de “cárteles” de la droga.

Pues bien, hay una evolución en la caracterización, la tipología y los fenotipos de quienes están integrando estas nuevas organizaciones. No estamos hablando de delincuentes primarios que quieren acumular riquezas simplemente a partir del ejercicio de la violencia -tipo Pablo Escobar-, o lavar dinero simplemente comprando propiedades fincas y edificios. Estamos frente a una sofisticación del crimen organizado que los está haciendo invisibles, los deja por fuera del radar

de las autoridades y les permite establecer conexiones lícitas con los líderes de la sociedad. Van teniendo contacto con el mundo legal. Pongo un ejemplo (porque tengo el sesgo de mi vida pasada como policía): cuando llego a una región pregunto quién es el delincuente que está amenazando a esa sociedad. La verdad no aparece un nombre que signifique lo que significaba cualquiera de los criminales que teníamos en América Latina y producían tanto miedo. Con lo cual, llego a la conclusión de que los criminales se están haciendo invisibles. Si le pregunto a la misma persona quién es el jefe de policía que enfrenta el delito, la respuesta es que no tiene idea de quien dirige la policía.

Con lo cual, llego a la conclusión que los ciudadanos navegan en la enorme contradicción de una guerra que no se hace, es invisible o no existente. Desde luego, la guerra en términos judiciales, no me refiero a una confrontación armada ni abierta, me refiero a la necesaria actuación de una autoridad que lucha contra el crimen. Lo que estamos viendo en esta nueva expresión del crimen organizado es que está siendo tan inteligente y sofisticada, que en buena parte de nuestros países está llevando a la sociedad a una especie de “zona de confort”. La verdad es que la violencia que está ejerciendo es muy focalizada y fuerte, pero hay países en la región donde esa violencia es inexistente; por lo tanto, la conclusión equivocada es que allí no hay crimen organizado. Allí hay una gran mentira, lo que pasa es que el crimen organizado logró penetrar, consolidarse, estabilizarse y empezar a generar lo que yo denominé *zona de confort*. El ciudadano no se siente amenazado, por el contrario, cree también que puede tener algunas ventajas y servicios derivados del crimen organizado. En algunos casos, el crimen organizado ofrece protección y en otros cobra, digamos de manera voluntaria, esa protección. Es una especie de extorsión a la siciliana, así llamada en la doctrina criminológica, donde el extorsionado no se siente víctima sino favorecido por el criminal “yo le pago, pero no deja que me roben”. Resulta que hay una extorsión, con lo cual ese crimen organizado lo que hace es suplantar un deber primigenio de la función institucional del Estado, lo empieza a asumir y empieza a tener el beneplácito de esa sociedad.

Por último, diría de qué manera hoy América Latina o el Continente pueden habilitarse para enfrentar el crimen organizado. Lo primero que hay que hacer es conocer, entender y comprender, en base a evidencia, cómo se está comportando. Una de mis mayores preocupaciones, ahora en tiempos de pandemia, es que así como sucede en las guerras, donde la verdad es la primera víctima, hay una cierta “opacidad” y una especie de “agujeros negros” que no están permitiendo tener acceso a la información necesaria para comprender estos fenómenos de crimen transnacional.

Segundo, diría que entender el crimen transnacional significa poner en marcha una lógica de identificación territorial, de tal manera que no haya unas descripciones generales y se hable del crimen organizado en Colombia, en Perú, El Salvador, México o en Argentina. La verdad, no hay un patrón nacional de comportamiento del crimen organizado, hay comportamientos microterritoriales que se suman y producen una masa crítica de crimen organizado. Hay diferentes y disimiles expresiones del crimen organizado que hay que entender a profundidad

En tercer lugar, diría que hoy más que nunca estamos llamados a generar, no solamente acuerdos, sino intercambios en tiempo real de inteligencia y de procesos con planes de búsqueda de información regionalizados y no locales. Me llevo la sorpresa cuando voy a algún país amigo y pregunto ¿cuál es el plan de búsqueda de información, en el marco del proceso de inteligencia, que este país tiene con la región? La verdad, lo que tenemos es un plan de búsqueda nacional, pero un plan regional de información que comprometa a 3, 4 o 10 países, realmente no tenemos. Por lo tanto, yo diría que si ese plan de búsqueda no está concebido en términos regionales, no hay cómo hacerle seguimiento al crimen transnacional, porque la frontera podría ser como una muralla para entender este fenómeno.

Por otro lado, diría que enfrentar el crimen transnacional supone elevar y multiplicar capacidades institucionales que trasciendan el ámbito policial, judicial y militar. Es muy importante, en los tiempos que corren, que unos equipos ampliados con mayores capacidades desde otras dimensiones y aristas del Estado se sumen a esta tarea. Me refiero concretamente a la administración de impuestos nacionales y al sistema de supervisión –o Superintendencia- de la actividad financiera, de industria y comercio, que tienen que estar muy vinculadas a esta actividad. Me refiero también a la necesidad de vincular a los empresarios y los industriales, que realmente le toman el pulso de manera muy detallada al mercado y ese conocimiento permite, sin lugar a duda, identificar dónde hay un competidor de economía criminal.

Por otro lado, creo que el gran reto en los tiempos que corren es que el crimen organizado será un competidor del Estado en tiempos post pandémicos. Lo estamos viendo y lo registramos incluso en comunas muy distantes de América, en Europa, donde hubo pequeños poblados italianos en los que la antigua y tradicional mafia se apareció a ofrecer mercados y medicinas a las comunidades. Lo vimos también en México donde hubo entregas, con la firma de una organización criminal, de paquetes y de cajas de alimentos para las comunidades más afectadas por la pandemia.

Lo hemos visto también en algunos poblados colombianos donde estos criminales aparecen ofreciéndose como los salvadores en una situación crítica.

A esa competencia del crimen organizado hay que responderle no solamente con acciones efectivas de inteligencia y adjudicación de control territorial, sino también con narrativa política. Yo diría que se debe construir un relato alrededor de la importancia de las instituciones y de lo que significa preservar su confianza, porque el bien máspreciado de la institucionalidad es la confianza que le otorgan los ciudadanos. Si ese crimen organizado está arrebatando y desplazando la confianza a ese centro de gravedad institucional (como en las últimas encuestas del barómetro Iberoamericano, cuando les preguntan a los ciudadanos en América Latina qué tanta confianza tienen en la democracia, más del 68% de esos ciudadanos ya está diciendo que no cree en la democracia) estamos en graves problemas. Creo que combatir el crimen organizado es más que un esfuerzo institucional de inteligencia, policial, militar o judicial. Pasa por el fortalecimiento de una narrativa política que privilegie los valores y significa estar inmersos en un propósito ambicioso de que cada vez tengamos una democracia fortalecida y un Estado de derecho pleno y eficaz.

## CORRUPTION AND WEAK STATES IN LATIN AMERICA

Dr. Ivan Briscoe<sup>1</sup>  
ICG, Director LATAM/Caribbean Program

Corruption, understood as the abuse or misuse of public office for private gain, has become over the course of the last two to three decades one of Latin America's most resonant political rallying cries, yet also one of its least effective government commitments. Throughout the region, mass protests, political parties, judicial investigators and civil society organizations have shone a glaring spotlight on the issue, unearthed previously concealed details as to how corruption rackets have functioned, and on a number of occasions brought down governments or high officials on the basis of their alleged wrongdoings – notably in Guatemala in 2015. However, it is far from evident that the political and social energy expended on tracking, denouncing and prosecuting corruption has translated into a sustained reduction in corruption rackets. Graft, in short, has become abhorrent to most Latin American electorates; particular rackets have been uprooted with ever more effectiveness and regularity; yet its continuing practice remains largely impervious to eradication.

This article seeks to disentangle some of the enigmas surrounding corruption in Latin America today. It explores the diverse interpretations as to why the phenomenon reportedly flourishes at the heights of power and examines the functions that illicit transactions play within democratic political systems through reference to several renowned cases. Corruption that enables criminal groups to operate and expand at the local level, to the detriment of formal state authority

---

<sup>1</sup> Ivan Briscoe joined Crisis Group in June 2016 as Program Director for Latin America and the Caribbean. He has worked on Latin American politics, conflict, and crime since 1996. Before joining Crisis Group, Ivan worked as a senior research fellow in the Clingendael Institute of the Netherlands and in the Foundation for International Relations and Foreign Dialogue (FRIDE) in Spain, where he specialized in the study of illicit networks in Latin America, new forms of armed violence and the effects of inequality. Prior to that, he worked for over a decade as a journalist and editor in Argentina, France and Spain, where he edited the English edition of *El País*. He has carried out fieldwork-based research in various Latin American countries, including Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Mexico, Panama, Peru and Venezuela, and has written for numerous media in the region and in Europe. He graduated from Oxford University with a First Class Honour's Degree in Politics, Philosophy and Economics, studied as a Frank Knox Fellow at Harvard University, and also holds a master's degree in Development from the Complutense University of Madrid. Professional background: Senior Research Fellow, Conflict Research Unit, Clingendael Institute (2009-2016); Senior Researcher, Foundation for International Relations and Foreign Dialogue (FRIDE) (2006-2009); Editor, English language edition of *El País* (2004-2006); Reporter, English language edition of *El País* (2002-2004); Reporter, UNESCO Courier magazine (2000-2001); Reporter, Buenos Aires Herald (1996-1999); Researcher, Demos (1994-1996).

and basic protection of citizens, is analyzed not merely as a moral or professional failure by lowly officials, but as part of a broader pattern of interconnected law-breaking and impunity. Central governments and judicial systems are often incapable or unwilling to tackle the sources of graft and violence because the trade-offs made within fragmented democratic systems impede them from doing so.

### **Corruption in Latin American History**

A number of reasons are frequently held up to account for the resilience of corruption in Latin America as well as the supposed public tolerance shown towards it, although not all of them stand up to close scrutiny. Corrupt and venal practices are rooted in colonial history. These include notably the sale of public offices to creoles (people of Spanish descent born in the Americas) from the 16<sup>th</sup> century onwards, an early instance of the permeability of state and judicial institution to private interests (Elliott, p. 175). Indeed, the vulnerability of the state and public office more generally to partisan or personal capture, the outsize influence of elite interest and ethnic groups and discretionary decision-making by high officials provided fertile ground for embezzlement and nepotism across the region.

However, these practices did not exactly resemble the sort of profit-making fraud that has since become commonplace. Today's archetypical act of corruption by a public official involves the resale via a "secondary market" of a decision, permit or other ruling over which he or she has a margin of discretion (and which he or she can conceal from public view). Latin American states' patchy and incomplete powers of law enforcement until the 20<sup>th</sup> century, alongside the limited interest of private individuals in purchasing public decisions, meant that the transactional act of corruption was less important than the ascription of extraordinary privileges and influence to a narrow political, business and military elite, which deployed state power to further collective and individual interests. Authoritarian, personalistic rule of the sort exercised by Juan Vicente Gómez in Venezuela or, decades later, by Alfredo Stroessner in Paraguay saw in effect a complete blending of private interests and public office, making it hard to isolate a single corrupt act from the systematic capture of political power by a small ruling cabal (Betancourt 1956; Hilton 1990).

## Tipos de corrupción en América Latina

- Corrupción generalizada (coimas, servicios, clientelismo)
- Corrupción en democracias electorales con economías mixtas:
  - Financiación política y para campañas electorales
  - Transacciones entre el ejecutivo y la legislatura
  - Compras y contrataciones públicas
- Facilitación de actividad ilícita y delictiva
  - Tráfico de influencias en el alto Estado
  - Cooptación ilícita de autoridades locales

Illustration 1: Tipos de corrupción en América Latina

Latin American history over the last century also demonstrates that corruption, while commonly tolerated as a characteristic of weak, non-democratic states shaped by dominant social factions, has nevertheless proved itself a catalyst of public anger and protest. Neither of the two successful revolutions in Latin America after 1945, those of Cuba and Nicaragua, can be accounted for without broad public disapproval of incumbent regimes stemming from their misuse of power for profit. In the case of Nicaragua, middle-class support for the Sandinistas was tied closely to the pilfering of resources destined for the victims of the 1972 earthquake; the Batista government's connections with the U.S. mafia and the ostentatious consumption that this engendered also drove high levels of support for the Sierra Maestra rebels (Kruijt 2017, ch. 2; Ramírez 2007, p. 92). Corruption in the era of military dictatorships was largely concealed behind doctrines of national security and counter-subversion, which afforded little room for a free press or public criticism of a country's rulers. However, these same states of emergency afforded huge opportunities for illegal profiteering, as shown by the property stolen by military officers during the Argentine dictatorship, contributing years later to the re-establishment of legal proceedings against the culprits (Clarín 1998).

## **The Rise of Contemporary Corruption**

In the era since the return of democracy to most Latin American countries, dating from the early 1980s, corruption has become both a staple of public discontent over the way countries are governed and leaders behave, while also an essential element in the way competing political forces, state officials and non-state groupings interact, negotiate and arrive at mutually beneficial pacts of convenience. In effect, corruption, which derives from the historic permeability of Latin American state and public office to private interests, has transformed into both a weapon to discredit democratic politicians as well as a mechanism through which politics is conducted: corruption has become “Standard Operating Procedure”, as one scholar puts it (Collier 2017).

While appearing to be not just dissimilar but contradictory, these two elements – the public disquiet over corruption and the entrenched exercise of graft – in fact nourish one another. Corruption in public office would of course not be denounced and decried were it not a relatively common, detectable practice. But equally, these corrupt practices would not thrive were it not for the features of what have been described as “low-intensity democracies”: the general dissatisfaction with democracy; the relatively limited extent of public engagement in political life (including low levels of electoral turnout and involvement in weak political parties); the relatively restricted role played by independent civil society in overseeing public officials; and the tendency of public participation to be sporadic and oriented towards protest (Nueva Sociedad 2019; Morlino 2016; UNDP 2004).

Many democracies in Latin America, above all in the Andean and Central American region, are caught in precisely this unsettling equilibrium - unable or willing to shed corrupt practices and resigned to the bouts of public anger and mistrust they generate. In this respect, of course, the region is not alone in the world. Many other countries, particularly in the developing world, have witnessed thriving corruption in recent decades, often in political environments located in some part of the complex spectrum between authoritarian and democratic rule (Briscoe and Kalkman 2016). This has in the process arguably given rise to “the world’s most dangerous and disruptive security challenges” (Chayes 2015), including movements that exploit politically their opposition to graft, such as extremist Islamist movements and armed insurgencies, as well as those that profit materially, notably organized criminal groups.

Corruption, in short, has become an essential part of public perceptions of government and the way the political establishment works in numerous countries (Pew Research 2014). Yet this

perception is not always, or even frequently, based on first-hand experience of corrupt activities. Personal experience of graft varies considerably in extent between Latin American countries – from the relative lows of Chile or Uruguay to the highs of Mexico (Transparency 2019) – but in any case is invariably a reflection more of the practice of paying small bribes for access to public services rather than direct acquaintance with high-level political graft. Information or revelations concerning corruption at the highest levels of power, the source of the greatest concern and rage among the public and certain politicians, generally arises from media, civil society or judicial investigations.

This observation certainly does not mean that the corruption cases reported are untrue: the weight of evidence and testimony detailing major scandals in Argentina, Brazil, Guatemala and Colombia, for example, is overwhelming (Alconada Mon 2018). But these circumstances do attest to the fact that the public receives information about corruption through intermediaries, in a way that is distinct from the direct public experience of other failures of government and public policy, such as economic troubles, shortages, breakdowns in utility services, and (albeit under the influence of media and public discourse) rising crime. Of course, these flaws in public services and public security are often ascribed to the lack of resources or professionalism caused by the corrosive effects of widespread corruption. Yet even so, the experience of corruption remains at the level of its effects, and at one remove from the illicit activity itself.

### **Competing Political Narratives**

Furthermore, the indirect and mediated way in which corruption becomes public knowledge creates a fertile space for contesting political interpretations of what drives these abuses of power. In fact, competing narratives as to the root causes of corruption may be regarded as one of the core features of Latin America's current political and ideological rivalries.

Conservative or right-wing political forces tend to treat corrupt acts as individual moral offenses, amplified by the vice-ridden behavior tolerated and encouraged by political and officials in the public bureaucracy, and thus focus their attention on the need for an ethical overhaul of society and a rollback of the boundaries of state action. On the other hand, public campaigns against corruption in Mexico, Chile and Colombia have often been spearheaded by civil society and center-left organizations – such as the Green Party in Colombia - which regard graft as one of the mechanisms through which their highly unequal societies perpetuate a status quo of weak

public services, limited social mobility, and, especially in the case of Mexico, judicial impunity for serious crimes. Curiously, in the case of Chile, the incidence of corruption according to Transparency International is low compared to other Latin American states, whereas the perception of corruption in government remains very high (Transparency 2019), as does the belief, common to almost all Latin American countries, that the nation is not governed according to the public interest (Latinobarómetro 2018). This discrepancy between the somewhat insignificant experience of corruption and the perception that it is widespread and chronic derives to a large extent from the sort of corruption that is under consideration. In the case of Chile, the sudden, unexpected groundswell of protests that started in October 2019, and which has initiated the process of reforming the Constitution, targeted a political and social status quo that for many Chileans represented a closed circle of privilege, in which political and economic elites favoured one another to the detriment of the majority of the population (Taub 2019).

Perceived corruption in this sort of inequitable political and economic system may not be enough to justify a legal action in court, nor is it necessarily a violation of the law. But in the eyes of critics, it comprises a set of expectations, pacts of mutual benefit and opaque arrangements that effectively exclude certain issues from public debate, favour special interests, and in general help reproduce Latin America's stubbornly high levels of inequality (Inter-American Development Bank 2020). Although free market reforms undertaken in many Latin American states in the 1990s were presented as a means to weaken the bureaucracies held responsible for graft, deepening linkages between the state and private businesses as well as the possibilities for money laundering afforded by transnational finance have sustained and arguably deepened these abuses of office in the years since. As inequality worsens in many Western countries, it is notable that more societies are ready to embrace similar criticisms of corruption in high office.

These two narratives of corruption of course coincide at many points in their diagnoses, even if they differ in their prescriptions. Whereas the conservative or "moral" interpretation favours less state and conditions fostering more honourable behaviour by officials, the alternative understanding of corruption as a clandestine private exchange that perpetuates inequities in public life tends to entail call for greater diversity in politics, stronger prosecution services, more engagement and oversight by civil society and an active press.

A third interpretation, meanwhile, shifts the focus towards the consequences of prevalent corruption on state presence and effectiveness. In this respect, the characterization of the

motivations behind an official's malfeasance – whether greed, vice or the defence of special interests or class privilege – is less important than its effects on state power. This approach is particularly relevant to environments marked by high levels of criminal violence, such as Mexico, parts of Central America and rural Colombia, where illegal outfits make use of threats and bribes to secure the complicity of state officials. Although commonly depicted as a process of “corrosion” or “penetration” of otherwise functional and clean state authorities, the reality in many contexts is that public officials and local politicians in fact seek out criminal partners and assistance to serve their own needs, such as gaining electoral support or obtaining campaign finance, eliminating political opponents and making illicit earnings (Crisis Group 2020a and 2020b), or even for assistance in providing a semblance of security for local citizens (Crisis Group 2020c). The result tends to be a discredited and fragmented state, above all at the local level, that enables criminal activity and violence to grow largely unhindered.

### **Mechanisms and Motives Behind Corruption in Latin America**

As mentioned above, the prevalence of corruption is associated closely in contemporary Latin America with the emergence of democracies where the expectation that states will perform efficiently, and provide public goods for their citizenries, are scant (Brinks, Levitsky and Murillo 2020). Corruption in these contexts becomes an undesirable but, in the eyes of citizens, occasionally necessary “short circuit” to ensure that state can still meet some of its obligations – thus the motto attached to certain politicians in Argentina in the 1990s, “roban, pero hacen” (roughly meaning, they steal but they do the job). Regular small-scale handouts of money at election time similarly become a means by which low-income citizens extract a small benefit from politicians who might otherwise pay them very little attention. Given low collective expectations of leaders, these minor benefits do not justify corruption, but given the difficulty of achieving more deep-rooted change they at least make it more bearable for citizens.

Yet it is the seemingly chronic nature of corruption at the highest levels that is its most disconcerting feature of Latin American democracies. Authoritarian states are generally more prone to outrageous larceny than any democracy (Chayes 2015); it is illustrative that Venezuela, run by an autocratic government, stands out as the most corrupt country in the region according to Transparency International's Corruption Perceptions Index. But although democracies' performance as regards corruption is an improvement on the egregious misuse of office

experienced under dictators and despots, this does not mean that competitive political systems are resistant to illicit networks, nor that corrupt transactions cannot become intrinsically important to democratic governance. Within Latin America, in fact, a number of democracies depend to a significant extent on corrupt mechanisms and trade-offs for coalition building, interest aggregation and electoral competition, to such an extent that corruption could be regarded as central to their workings.

There are three elements to corruption at the heart of Latin America's modern states. The first of these has become a recurrent and prominent feature of elite democratic practice: the shady transactions between the executive branch and the legislature. Despite a strong bias in favour of presidential rule in most Latin American nations, parliaments have continued to play an essential role in auditing governments, supervising spending and approving legislation. Fights between legislatures and executives controlled by different political forces – a result of staggered elections for the two bodies; the array of often smaller, sometimes regional parties that tend to secure high levels of representation in parliament; or more generally the personalised and non-programmatic nature of politics in the region – are now standard fare. Venezuela's contest for political supremacy, which reached its climax in 2019-20, or the acrimonious political struggles in El Salvador, Peru and Guatemala in 2020, or the proceedings that led to former Brazilian President Dilma Rousseff's impeachment in 2016, all point to the consequences for political and social stability of an antagonistic or confrontational relationship between these two wings of government.

Yet the harmonious management of ties between these two branches of state appears to depend in several cases more on illicit trade-offs than a felicitous convergence of political opinion. The example of the Lava Jato investigation, in which kickbacks from favoured companies were used to shower with material rewards numerous parties in Brazil's Congress, is perhaps the most extreme of these practices as well as the most emblematic. But the similarities with other cases are striking. These include the so-called use of *mermelada* in Colombia and spending privileges to secure congressional loyalty (Silla Vacía 2018); the evidence surrounding similar vote-buying practices in Argentina (such as the scandalous payments to senators to pass labour reform in 2000); or the alleged financial incentives offered by former President Pedro Pablo Kuczynski in an attempt to ward off his impeachment in Peru 2018. Many other cases have also been publicly exposed.

Another crucial component in the corrupt machinery of Latin America democracy is also a notorious worldwide concern. Election and political spending has grown into an opaque means to secure private influence over public decision making, even in long established polities with effective checks and balances (Briscoe and Goff 2016a). Evidence as to the crucial role played by such funds in seeking to determine election results, as well as the influence that funds sourced from specifically criminal organizations can have over governments and political establishment, has proliferated in recent years. The UN's International Commission Against Impunity (CICIG) in Guatemala estimated that 50 per cent of funding for political parties came from businesses that received state contracts, and 25 per cent directly from organized crime (CICIG 2015, p. 41). Odebrecht's region-wide financing of electoral campaigns, the alleged role of drug cartels in funding candidates in the Argentine elections, or the money allegedly paid to street gangs in El Salvador to deliver votes also stand out among the most noteworthy cases of illicit financing and of criminal influence over elections (Casas-Zamora 2013, Crisis Group 2020b). Even in Mexico, where official state funding of parties and election campaigns is the most generous in the region, dark sources of funding, including contributions from organized crime, have become a major threat to electoral integrity (Briscoe and Goff 2016b). The quid pro quo for much of this financial support for politicians comes in the shape of generous treatment by local and central governments once elected.

The third plank of corrupt democratic practice is in large part the economic fuel for these other rackets. Discretionary contracts between the public and private sectors, privileging certain well-connected firms which in turn charge above-market rates for their services and then return part of the surplus as kickbacks to political operatives, are one of the main sources of liquidity in this illicit marketplace for influence. These inflated contracts serve as rewards for contributing campaign funds; generators of unaccountable slush funds to pay off political factions; and catalysts for the creation a circle of businesspeople, political leaders and other powerful figures (e.g. judges, journalists, senior security force officers) who are mutually dependent and share a common and fervent desire to retain their impunity. Recent Brazilian legal investigations have shed much light on these transactions. Judicial cases in Argentina, meanwhile, have indicated how embedded, and indeed normalized these circuits of mutual favors and illicit profit-making between politics, judiciary and business have become. These racket are also difficult to prosecute – either because

the evidence is hard to gain, or because the obstacles in the way of conviction are so large (Alconada Mon 2018, pp 18-19).

Aside from the material benefits they generate, each of these modalities of corruption play a perverse, wasteful yet functional “problem-solving” role in the workings of Latin American democracies. Their emergence as axes for graft reflect the particular evolution that the region’s political systems have taken following the dictatorships, one-party states and national security regimes that dominated in the 1970s. Devolution and decentralization; greater diversity in the party system; and stronger checks and balances within the state in theory constitute a recipe for political transparency and accountability, and have stood among the core principles defended by constitutional lawyers, campaigns and politicians seeking to bring genuine democracy and rule of law to their countries. Yet these working principles of liberal, democratic states have not been free of manipulation and misuse, to the extent that in certain cases populist politicians denounce the ways in which parliaments, courts, and media help perpetuate the powers of a tiny cabal (García 2019).

It is not within the bound of this paper to analyze exactly why these democratic distortions have arisen over the course of several decades, although the question is a compelling one. On one hand, the degradation of constitutional principles would seem to be the effect of opportunity: as mentioned above, privatization and outsourcing (*tercerización*) have increased proximity and relations between public and private sectors, while transnational capital flows have made it easier to move and hoard money unimpeded. On the other hand, traditional conditions of Latin American political and economic life, rooted in inequality, impunity, exclusion and the use of public office for personal gain, have merely achieved new means of expression in the competitive democratic marketplace.

### **Authoritarian Enclaves**

However, the transformation of closed, authoritarian political systems into diverse, competitive democracies has not just been distorted in practice by graft; it has also proved radically incomplete. Across Latin America, certain local or regional units of the state defy the metropolitan shift towards more liberal and open (if often corrupt) political systems. Throughout the region, but most notably in Mexico, Guatemala, Honduras, Colombia, Peru and Brazil, a number of municipalities and sub-national entities seemingly remain frozen in time: dominated by a cabal,

clan or family of generally male political leaders; prone to violence against dissidents or any perceived trouble-makers, especially journalists and campaigners; wracked by high rates of poverty and inequality, as well as scant provision of public services; and corrupt as well as tied intimately to organized crime.

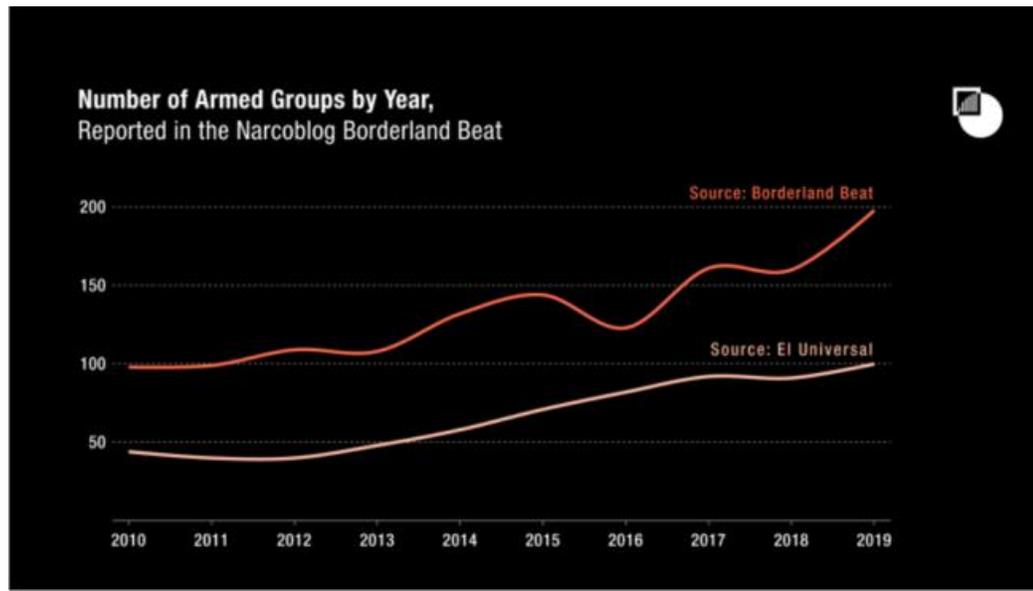


Illustration 2: Number of Armed Groups by Year  
Source: Borderland Beat; El Universal

Whether Guerrero in Mexico, La Guajira in Colombia or Petén in Guatemala, these regions can broadly be considered “authoritarian enclaves” (Crisis Group 2017). While conforming on paper to the strictures of democratic practice – with regular elections, judicial auditing and parliamentary oversight – they are in fact subject to political regimes in which public and private interests are so blended as to become indistinguishable, and where links to illicit activity and criminal groups are tolerated, although kept to a large extent from public view. Not surprisingly, these regions tend to stand out as among the most violent in their countries: an estimated 40 armed groups compete for control over territory and people in Guerrero, for instance (Crisis Group 2020a). Communities within these areas may often be in practice run by criminal groups, or themselves be wedded to illicit livelihoods that these outfits claim to protect.

It is these areas, then, that are most vulnerable to the connivance between crime and state officials, and where the hollowing out of the state and its exploitation for illicit purposes reaches an extreme. But this does not entail that these enclaves are an archaic remnant of 19<sup>th</sup> century

*caudillista* Latin America in otherwise modern, democratic, growth-oriented countries. In fact, these localities are integral to the workings of these post-authoritarian political systems, and demonstrate the imperfect implementation of democratic principles. As political parties have weakened, fragmented and lost genuine national reach - most notably in Peru, Guatemala and Colombia - political leaders in the center have looked to regional barons, in charge of such enclaves, to deliver voters at election time, generate resources for the party, and shore up unstable coalitions in parliaments through their loyalty. In Mexico, the criminal takeover of the municipality of Iguala in the state of Guerrero, where 43 trainee teachers were disappeared by criminal factions working in league with security forces in 2014, took place with the blessing, or at least the indifference, of central political forces (Centro de Estudios Políticos 2015). Similar tolerance by the center of criminal and state-led violence can be found in the violence-affected state of Veracruz (Crisis Group 2017).

In short, these areas are far from being immune to modern politics. But democratization does appear to have affected them in some particularly harmful ways. As lines of vertical political command have broken or weakened, these areas have become more exposed to targeted intimidation and co-option by armed and criminal groups (Flores 2009). Chronic corruption, broadly tolerated under the terms of the new democratic settlement, has made it far harder for these regions to provide the services and economic opportunities that might curb illicit livelihoods or reduce poverty. And with political alliances representing such an asset for criminal outfits, violence has become increasingly common at the local level around election time, notably in Mexico and Brazil. Far from there being no state or a limited state presence in these areas, it is more apt to say that the state has in a sense mutated into a hybrid form, whereby it is connected to formal actors in the center, criminal and armed groups in the region, and transnational or global trafficking operations via the area's illicit economies. These are enclaves, but ones profoundly attached to the political center as well as economic modernity and global markets; and corruption remains the lubricant enabling these particular nexuses to flourish.

## **Risks and Responses**

Corruption has in recent years become a raw nerve in Latin American politics. Against a backdrop of anemic economic growth, the scandalous exposure of high-level rackets through media and judicial investigations has prompted the arrest, prosecution or impeachment of current

and former presidents, as well as bouts of public unrest and calls for deep structural reform (notably in Chile). The loss of faith in governments as regards their readiness to serve the public interest – and not the private ambitions of politicians – has been severe, while corruption is still perceived by most citizens to impair a swathe of state offices and institutions, above all government ministers, congressional deputies and the police (Transparency 2019). Calls to topple allegedly corrupt rulers have proved effective forms of electoral mobilization for right and left, for populist leaders such as Mexico’s Andrés Manuel López Obrador and Brazil’s Jair Bolsonaro, as well as more centrist and technocratic politicians, including former Argentine President Mauricio Macri and Bogotá Mayor Claudia López. Armed groups, such as Colombia’s National Liberation Army (ELN), continue to use the issue to win community support (Crisis Group 2018). Meanwhile, resistance to anti-corruption measures among political elites has risen as these infringe on their core interests, above all in Guatemala and Honduras, both of which have ejected international missions to combat impunity and graft in recent years. Elsewhere, the political exploitation of graft accusations, the dubious independence from outside influence of judges and the general political polarization of the region have combined to turn judicial probes into targets for partisan rage, with some of these investigations decried as politically motivated “lawfare”.

Yet these scandals and the disquiet and unrest they entail are only one facet of the damage done by corruption to political systems. The more lasting harm is not in the effects of explosive revelations of wrongdoing by the powerful, but the way graft shapes public perceptions of what states can and cannot do. In effect, the widespread conviction that governments will not make proper use of funds and thus do not deserve more tax income, or the belief that people who receive public support are somehow complicit in a scam, or that paying bribes is the way to get things done, creates a climate in which the effective provision of public goods is generally discredited. This contributes to the entrenchment of states that pledge through the law and constitution to defend citizens’ interests, but which fail to provide social safety nets, proper public health, guarantees of decent education for all, and where the primary objective of security forces is not to protect the public. Sudden outbreaks of protest over corruption, or anger towards an entire system of favors and privileges (as in Brazil and Guatemala), rightly draw attention to the culprits, their stolen assets and the mechanisms through which their rackets operate. But so far, and despite the best efforts of the CICIG in Guatemala, these crises have done little to alter the widespread public expectation that corruption will occur, nor established alternative rules of the political game that

might allow for democratic competition without kickbacks or other illicit perks. This, in turn, reinforces the equilibrium of a state disposed to provide little for its citizens, who expect about the same in return.

This paper has sought to shed light on the origins of the misuse of office in Latin America, how the mechanisms of corruption work at the heart of contemporary democracies, and how these arrangements are connected with some of the region's most extreme cases of violence, insecurity and dereliction of duty by state officials. Just as certain politicians seize on corruption as a means to excoriate incumbent rulers or decry venal elites, governments tend to respond to security crises in poorly governed zones with military operations and other tough law enforcement strategies. The highly charged partisan political fight over corruption has not generated any institutional transformation, nor does it yet seem likely to create institutions that can stamp out graft. Meanwhile, the highly militarized approach to security rarely manages to improve security in areas where the state and crime are hard to distinguish, and work in many cases in cahoots. Whether in the political center or the violent periphery of Latin American states, the risk of seeking to break or destroy corruption is that this toxic practice reproduces itself so long as there seems to be no alternative in view.

## References

- Alconada Mon, H., 2018, *La raíz de todos los males*, Planeta.
- Betancourt, R., 1956, *Venezuela, política y petróleo*, Fondo de Cultura Económica.
- Brinks, D., Levistky, S. and Murillo, M. V., 2020, *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge University Press.
- Briscoe, I. and Goff, D., 2016a, *Protecting Politics: Detering the Influence of Organized Crime on Political Parties*, International IDEA.
- Briscoe, I. and Goff, D., 2016b, *Protecting Politics: Detering the Influence of Organized Crime on Elections*, International IDEA.
- Briscoe, I. and Kalkman, P., 2016, *The New Criminal Powers: The Spread of Illicit Links to Politics Across the World and How It Can Be Tackled*, Clingendael Insitute.
- Caputo, D. (ed), 2004, *La democracia en América Latina*, UNDP.
- Casas-Zamora, K. (ed), 2013, *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*, Brookings Institution.
- Centro de Estudios Políticos y de Seguridad Nacional, *Informe del PRD sobre el Caso Abarca*, 2015
- Chayes, S., 2015, *Thieves of States. Why Corruption Threatens Global Security*, W. W. Norton.
- Clarín, 1998, "Plata sucia", 5 February.
- CICIG, 2015, *El financiamiento de la política en Guatemala*.
- Collier, P., 2017, "The C-word", *Times Literary Supplement*, 14 July.

- Crisis Group, 2017, *Veracruz: Fixing Mexico's State of Terror*, February.
- Crisis Group, 2018, *The Missing Peace: Colombia's New Government and Last Guerrillas*, July.
- Crisis Group, 2020a, *Mexico's Everyday War: Guerrero and the Trials of Peace*, May.
- Crisis Group, 2020b, *Miracle or Mirage? Gangs and Plunging Violence in El Salvador*, July.
- Crisis Group, 2020c, *Disorder on the Border: Keeping the Peace Between Colombia and Venezuela*, December.
- Elliott, J. H., 2006, *Empires of the Atlantic World. Britain and Spain in America 1492-1830*. Yale University Press.
- Flores, C., 2009, *El Estado en Crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- García, J., 2019, "Si fuera un dictador habría tomado el control de todo el Gobierno anoche", *El País*, 10 February.
- Hilton, I., 1990, "The General", *Granta*, April edition.
- Inter-American Development Bank, 2020, *The Inequality Crisis: Latin America and the Caribbean at the Crossroads*.
- Kruijt, D., 2017, *Cuba and Revolutionary Latin America. An Oral History*, Zed Books.
- Latinobarómetro, 2018, *Informe 2018*.
- Morlino, L., 2016, *The Quality of Democracies in Latin America*, International IDEA.
- Nueva Sociedad, 2019, *¿Retrocede la democracia?*, no. 282, July-August 2019.
- Pew Research Center, "Crime and Corruption Top Problems in Emerging and Developing Countries", November 2014
- Ramírez, S., 2007, *Adiós muchachos*, Alfaguara.
- Silla Vacía, 2018, *El dulce poder. Así funciona la política en Colombia*, Aguilar.
- Taub, A., 2019, "'Chile Woke Up': Dictatorship's Legacy of Inequality Triggers Mass Protests", *New York Times*, 3 November.
- Transparency International, 2019, *Global Corruption Barometer. Latin America and the Caribbean 2019*.

# VIOLENCIA Y CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO: NO TODOS LOS CAMINOS CONducEN AL NARCO<sup>1</sup>

Por Dra. María Teresa Martínez Trujillo<sup>2</sup>  
Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey

En los últimos años abundan los titulares de prensa en los que se resalta cómo México bate sus propios récords en los índices de violencia. Así, podemos coleccionar encabezados que dictan “Marzo fue el más mes más violento”; “abril, tercer mes más violento”; “octubre, se alcanza el mayor nivel de violencia”. Con una tasa de 23.41 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes<sup>3</sup> registrados en 2020, el país sigue tristemente contribuyendo a las figuras que hacen de América Latina la región más violenta del mundo<sup>4</sup>.

El principal instrumento del que nos hemos servido académicos, analistas, expertos, periodistas (y opinadores en general) para observar la evolución de la violencia en México son los registros de homicidios catalogados como dolosos. La curva que ilustra la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes (Figura 1) es una herramienta recurrente para mostrar, especialmente, tres puntos de inflexión: a) el año 2007, en el que comienza una tendencia creciente que alcanza su nivel más alto hacia 2011; b) una disminución progresiva entre 2011 y 2015 y; c) una nueva tendencia creciente desde 2015 que nos hace celebrar cualquier caída modesta que nos dé esperanza de que este fenómeno es reversible.

---

<sup>1</sup> Ponencia preparada para el *Transnational Organized Crime Workshop*, Inter-American Defense College, 5 y 6 de noviembre de 2020.

<sup>2</sup> Profesora-Investigadora de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey. Doctora en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po, Paris); Maestra en Ciencia Política por la misma institución; Licenciada en Ciencia Política por el ITAM y pasante de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM (FES-Acatlán). Es miembro del Programa para México y Centro América de *Noria Research*. Su trayectoria profesional incluye el desarrollo de investigaciones relativas a seguridad pública, violencia y justicia en el Gobierno Federal (2010-2012), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2009-2010), sobre opinión pública en el Departamento de Investigación por Encuestas del Periódico *Reforma* (2004-2008) y como consultora en diversos proyectos de investigación con instituciones y firmas tales como el *Observatorio Nacional Ciudadano, México Evalúa e Identia Consultores*. Entre los temas de interés de su investigación están los mecanismos de protección implementados en contextos violentos y criminales, los actores violentos estatales y no estatales y las configuraciones político-criminales en América Latina, especialmente en México. Actualmente, coordina el seminario de investigación (Re)pensar a las Mujeres en la violencia, que ha reunido a 14 investigadoras de diversas universidades en el mundo y cuyo principal objetivo es cuestionar las narrativas androcéntricas que dominan el relato de la violencia en México y, con ello, verter luz sobre el oscurecido rol de las mujeres como agentes en las configuraciones violentas.

<sup>3</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP.

<sup>4</sup> UNODC, 2019

Desde luego, a cada punto de inflexión en la curva de homicidios se ha tratado de encontrar una explicación y, en esa labor, se han instaurado algunas narrativas dominantes. A grandes rasgos, el primer punto suele asociarse con los operativos conjuntos que implementara el presidente Felipe Calderón durante su administración y que implicaron el despliegue de elementos de las Fuerzas Armadas para confrontar a los grupos criminales en ciertas regiones del país. Esta política, que suele llamarse “la guerra contra el narco”, representa un antes y un después no sólo en la tendencia observable de violencia, sino en la cadena de explicaciones que ha derivado ya que, a partir de entonces, el resto de las tendencias observadas en estos registros estadísticos comenzaron a asociarse al *narco*<sup>5</sup> y las acciones que tomaba (o no) el Gobierno Federal para atacarlo.

Desde esa perspectiva, se desencadenó un debate en el que se intentaba demostrar si los operativos conjuntos federales estaban detrás del incremento de la violencia. Se argumentó que, al abatir a los líderes de los grupos criminales, éstos se habrían fragmentado, desatando con ello encarnizadas luchas por el control de las rentas ilegales y diversificando sus actividades al pasar del tráfico de drogas a la comisión de crímenes como secuestro o extorsión. Además, estas explicaciones se complementaron con la idea de que cierta fragilidad institucional (por negligencia o corrupción) fue el caldo de cultivo para que los grupos criminales incrementaran su poder<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua, “narco” es la abreviatura de “narcotráficante”. En México, se ha convertido en un prefijo multipropósito que permite calificar cualquier cosa que se relaciona con las organizaciones criminales orientadas al tráfico de drogas (*narcomantas, narcobloqueos, narcocultura, narcocorridos, narcofosas*, por ejemplo). Más que a personas en específico, este prefijo hace referencia al mercado de drogas, pero también a una cierta “jerarquía social, actitudes y estética” (Mendoza, 2018: 169).

<sup>6</sup> La colección de trabajos que alimentan esta perspectiva es muy amplia y sería injusto reducirla a un solo tipo de textos, pues entre ellos hay matices interesantes. Sirvan de ejemplo algunas referencias que ilustran apropiadamente tanto los supuestos de los que parten estas explicaciones, como sus puntos de encuentro y desencuentro: Calderón et. al., 2015; Rosas, 2012; Sota and Messmacher, 2012; Escalante, 2011; Guerrero, 2011; Merino, 2011; Poiré and Martínez Trujillo, 2011; Signoret, 2011.

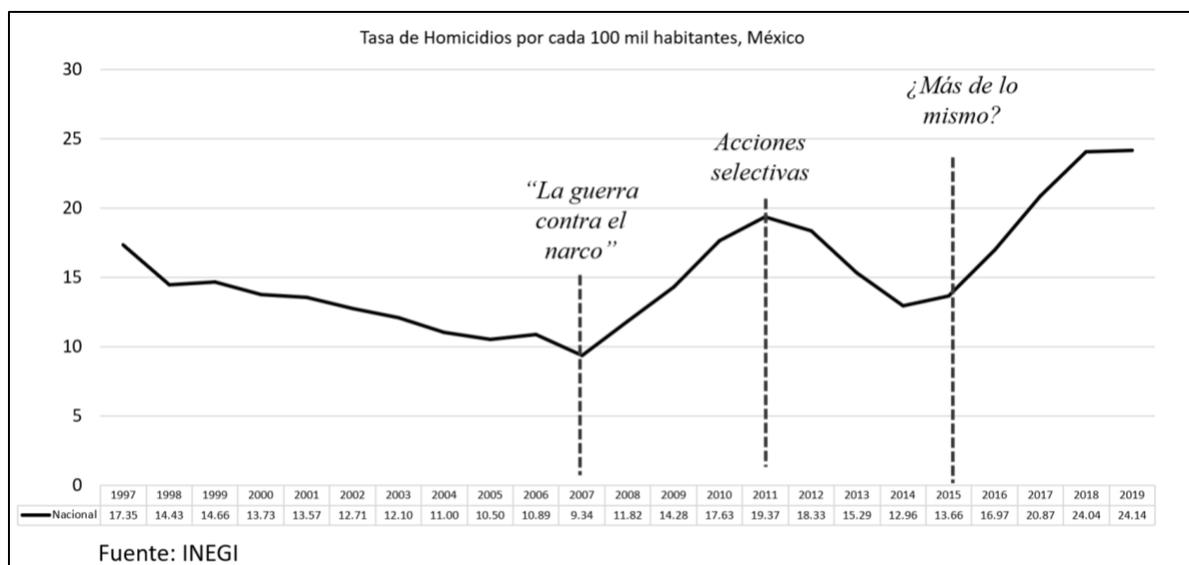


Ilustración 1: Tasa de Homicidios por cada 100 mil habitantes, México  
Fuente: INEGI

El segundo punto de inflexión, por su parte, se ha interpretado como el resultado de una estrategia más selectiva en la que el Gobierno Federal no buscaba neutralizar a todos los capos de la droga, sino solo a aquellos que eran más violentos. Con ello, se buscaba atenuar el uso de la violencia de parte de éstos y desincentivar a otros grupos a optar por tener comportamientos violentos<sup>7</sup>. El tercer punto de inflexión, en cambio, se ha explorado menos, en parte por la cercanía en el tiempo y porque se suelen repetir los argumentos previamente expuestos.

Estas explicaciones tienen numerosas limitantes. Desde el punto de vista metodológico, no son menores los problemas de registro de los delitos por parte de la autoridad, ni la simplificación que se hace de las diferentes violencias al reducir este concepto al homicidio doloso<sup>8</sup>. Esto se podría solventar complementando el análisis con diferentes fuentes y movilizándolo con otros métodos capaces de verter luz sobre aquello que las estadísticas no reflejan. Aunado a ello, tratándose de fenómenos tan complejos, el análisis con perspectivas (y datos) a nivel exclusivamente nacional tienden a ignorar las particularidades de espacios socio-geográficos diversos y oscurecen las dinámicas locales en las que se desarrollan los patrones de violencia aludidos<sup>9</sup>. Por ello, es

<sup>7</sup> Sobre esta hipótesis ver Lessing (2018).

<sup>8</sup> Sobre las limitantes de las mediciones de violencia y sus implicaciones ver Daudelin, J. (2017) y Freedman, L. (2017).

<sup>9</sup> Sobre la importancia de los estudios subnacionales en la región, sin dejar al margen los análisis nacionales, ver Giraudy, A. et. al. (2019).

indispensable partir de estudios subnacionales si se pretende comprender las dinámicas de la violencia, al margen de explicaciones genéricas.

Por otra parte, hay un límite interpretativo que puede resultar más grave y que, en todo caso, tiene implicaciones importantes para la comprensión del fenómeno, así como para las políticas públicas y estrategias de intervención gubernamentales y no gubernamentales que resultan de estas narrativas.

En este texto, se discute en qué medida las explicaciones que reducen la violencia a las tensiones entre “el Estado” y “el narco” representan desaciertos interpretativos que tienen graves implicaciones en, al menos, dos sentidos: a) la percepción de la sociedad respecto al fenómeno de la violencia y; b) las políticas públicas que originan.

El desarrollo de este argumento descansa en el análisis detallado de una amplia evidencia cualitativa recuperada en el marco de una tesis doctoral, entre cuyos hallazgos están los que aquí se evocan<sup>10</sup>. Como se ha mencionado, se favorece la perspectiva local, por lo que el trabajo de campo que se concentró en Guadalajara, Jalisco, la segunda ciudad más importante del país por su actividad económica y una a la que la violencia ha tocado de manera incesante desde, por los menos, los años 1960s.

La evidencia recolectada proviene de un conjunto de casi 70 entrevistas semi-estructuradas realizadas a empresarios, analistas, periodistas y (ex)servidores públicos<sup>11</sup>. La colección de relatos se ha complementado con un amplio trabajo de archivo que comprende una revisión de piezas normativas, notas periodísticas y otras fuentes documentales.

### ***El peso del arquetipo del “narco” en la comprensión de la violencia***

Desde el inicio de la llamada “guerra contra las drogas” de 2006 y su importante presencia en el debate nacional, el incremento de las tasas de homicidio suele asociarse al *narcotráfico*, ya sea como resultado de las pugnas entre diferentes cárteles o bien, producto de su enfrentamiento con las fuerzas del orden<sup>12</sup>. En otras palabras, la violencia que se observa se asimila a una “narco-

---

<sup>10</sup> (Martínez-Trujillo, M.T., 2019)

<sup>11</sup> Para garantizar el anonimato de las personas entrevistadas, dada la sensibilidad del tema, se han sustituido sus nombres por pseudónimos creados a partir de un proceso aleatorio en dos etapas, una que define el nombre y la otra para asignar los apellidos, partiendo de un directorio telefónico. Para los detalles de la construcción de los pseudónimos, así como la discusión sobre los retos de anonimización que ha supuesto este trabajo de campo, ver Martínez-Trujillo, M.T. (2019).

<sup>12</sup> Zepeda Gil, 2018.

violencia”, sin reparar demasiado en cómo esta etiqueta carece del rigor necesario para ser una categoría analítica.

En ese sentido, el estudio “Élites y violencia organizada en México”<sup>13</sup> resulta muy ilustrativo no solo para reconocer esta tendencia, sino para clarificar algunos de sus límites e implicaciones. El citado estudio descansa en una encuesta nacional representativa en la que se busca indagar la percepción de las élites mexicanas sobre el crimen organizado y la violencia. Sin negar la valía de tal esfuerzo, ni la pertinencia de sus hallazgos, conviene revisar algunos elementos que muestran cómo, lo mismo entre especialistas que para la opinión pública, “la violencia” es sinónimo de “narco-violencia”.

“Durante la encuesta, hablaremos mucho de la violencia organizada, que también se conoce como ‘narco-violencia’. Estamos pensando sobre todo en las desapariciones y asesinatos [cometidos] por el crimen organizado. ¿En lo personal, qué tanto le preocupa la violencia organizada: mucho, algo, poco o nada?”<sup>14</sup>. La previa, es una de las preguntas que se formulan a los entrevistados en el estudio, incluyendo el marco que explica qué debe entenderse por violencia organizada en la conversación. Podríamos comenzar diciendo que tal explicación podría condicionar las respuestas de los entrevistados, ya que las desapariciones y los homicidios son fenómenos ante los cuales cualquier persona tenderá a decirse “muy preocupado”, en general, a riesgo de parecer indolente o cínico de no hacerlo. Al margen de ello, conviene notar que la pregunta tiene, al menos, dos supuestos difíciles de sostener: 1) que la violencia que proviene de los carteles de drogas es siempre organizada, negando la posibilidad de comportamientos violentos más aleatorios; 2) que el origen de la violencia organizada que se observa en el país es resultado, exclusivamente, del *narco*, ignorando cualquier otra posibilidad, a pesar de la presencia de diversos actores violentos (estatales y no estatales).

Esta primera pieza nos permite abrir una discusión sobre la dificultad de clasificar un acto violento, homicidio o cualquier otro, como asociado al *narco*. Aunque se reconoce que no es posible distinguir qué proporción de los homicidios que se registran en el país son “del narco”, se suele dejar esto como una anotación al margen, para seguir con el trabajo de análisis e interpretación desde el mismo referente. De hecho, es posible cuestionarse si, en la creciente curva

---

<sup>13</sup> Shcedler, 2014

<sup>14</sup> *Idem*, p. 95

de homicidios, hay una mayor comisión de éstos en el contexto de conflicto entre y contra los cárteles de la droga, o se trata de una mayor tendencia a clasificarlos como tales.

La figura 2 muestra el total de homicidios dolosos registrados en Jalisco, entre 2007 y 2010, medidos a partir de averiguaciones previas, en comparación con aquellos que el Gobierno Federal, en aquél entonces, clasificaba bajo el término “por presunta rivalidad delincuencial”. Cabe señalar que el gráfico considera tal periodo debido a que, fuera de este lapso, no hay datos públicos disponibles de la segunda clasificación<sup>15</sup>.

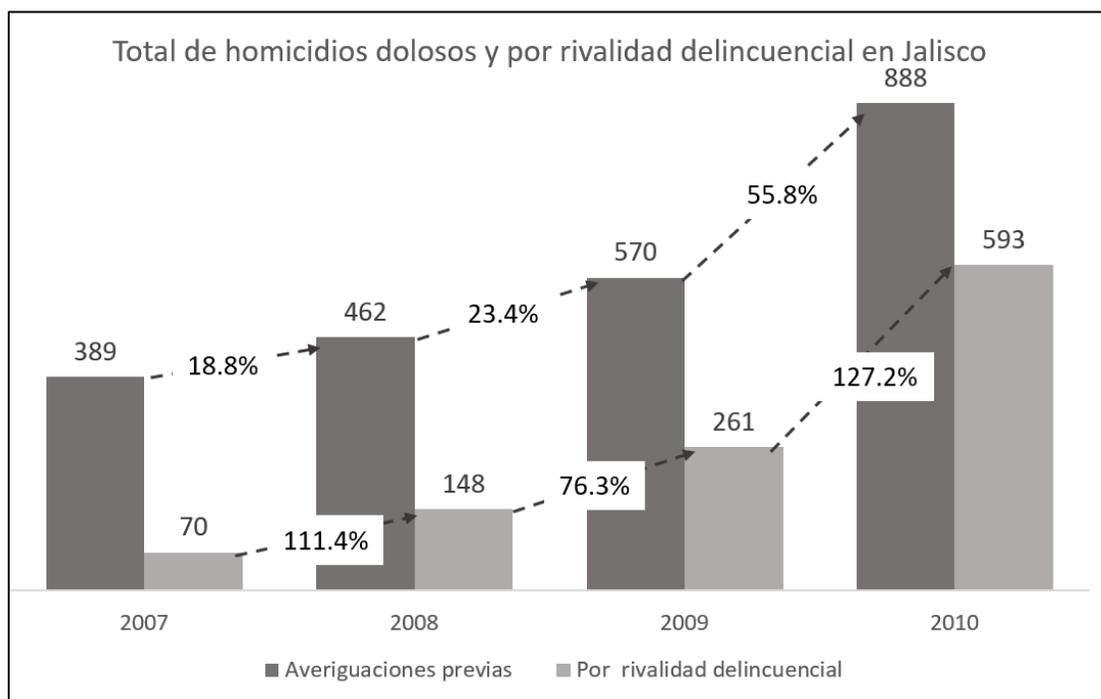


Ilustración 2: Total de homicidios dolorosos y por rivalidad delincuencial en Jalisco  
Fuente: Martínez-Trujillo, 2019

Como era de esperarse, los homicidios clasificados como “presunta rivalidad delincuencial” parecen un subconjunto del total de homicidios (los de averiguaciones previas). Sin embargo, lo que es más relevante es cómo el ritmo de crecimiento entre estos dos tipos es muy distinto, mostrando que cada año los homicidios por presunta rivalidad delincuencial se multiplicaron considerablemente más rápido que el total de homicidios. Esto puede tener dos explicaciones, no necesariamente excluyentes. Por un lado, que efectivamente los homicidios

<sup>15</sup> Sobre la base de datos de “Homicidios por presunta rivalidad delincuencial”, como aspectos metodológicos, detalles de su publicación y las transformaciones que tuvo su nombre, ver Martínez-Trujillo, 2019.

totales aumentan porque aumentan las acciones violentas del *narco* y lo que lo rodea. Por otro lado, es posible que esto muestre una tendencia a clasificar más homicidios registrados como relativos al contexto de la llamada “guerra contra el narco”. ¿Cómo puede probarse cuál de estas explicaciones es más precisa? Sin investigaciones criminales robustas, ni procesos judiciales o sentencias, es probable que nos quedemos siempre en la especulación. Lo cierto es que esto enfatiza un aspecto al que suele ponerse poca atención: en nuestra comprensión sobre la violencia y el crimen organizado, dependemos profundamente de las clasificaciones y calificaciones que las agencias de seguridad y justicia hacen sobre los delitos que se registran.

Aunque el nombre de la base que publicó el Gobierno Federal sufrió varios cambios, hay que notar que el término “por presunta rivalidad delincuencia” ya refleja el mensaje de que éstos son homicidios “entre *narcos*”, al menos presuntamente. Eso permite excluir a las Fuerzas Armadas como perpetradoras voluntarias de alguno de estos homicidios y, en cambio, calificarlas indirectamente como reactivas. En otras palabras, hacen lo que deben hacer dado el contexto. Además, refuerza la narrativa de que la violencia que ocurre en distintos lugares del país atañe solamente a quienes están en ese mundo criminal.

Desde luego, se abre la pregunta de cómo la autoridad sabe que un homicidio es atribuible al *narco* y no a otros posibles patrones delictivos o violentos. ¿Cómo matan y mueren los *narcos*? Generalmente, estas clasificaciones son el resultado de una valoración en la que se consideran rasgos del hallazgo como el tipo del calibre de las armas empleadas, si hay señales de tortura, mutilaciones, ‘tiros de gracia’, ataduras, múltiples cuerpos, mensajes que interpelan a la autoridad o a un grupo criminal, etcétera. Además, suele atribuirse el crimen a un grupo en particular a partir, principalmente, del lugar del hallazgo, asumiendo que los territorios del *narco* están claramente delimitados y que lo que se encuentra en cierto municipio, ocurrió en él y es obra de quienes ahí operan.

La figura 3, por ejemplo, muestra el recuento de los delitos de extorsión registrados por la Policía Federal en 2010, clasificados según el tipo de perpetrador al que se atribuyen. Esta tabla refleja que el 22.1% de estos delitos se atribuyeron a *Los Zetas*, generando o sosteniendo la idea de que ese grupo criminal incurrió en el delito de extorsión más que cualquier otro y como nunca antes se había visto<sup>16</sup>. Sin investigaciones criminales, ni procesos judiciales, ¿cómo saber que estos

---

<sup>16</sup> Correa-Cabrera, 2018.

actos extorsivos son, efectivamente, obra de los Zetas? Que el perpetrador le diga a su víctima que es “el comandante Z-40” no significa que, de hecho, este sujeto sea parte del grupo criminal. ¿En qué medida la reputación violenta de los *Zetas* es capitalizada por otros actores violentos? Además, la tabla también muestra que la mayoría de estos delitos no pueden atribuirse a un actor o grupo de actores en particular y, sin embargo, cuando se habla de extorsión, se suele poner el foco, casi exclusivamente, en el crimen organizado<sup>17</sup>.

Grupo al que pertenecen	Total de extorsiones telefónicas reportadas
Secuestradores	23,000 (22.4%)
Zetas	22,689 (22.1%)
Familiares en EUA	11,544 (11.3%)
Familia Michoacana	7,363 (7.2%)
Otros	37,884 (36.9%)

Ilustración 3: Extorsiones telefónicas registradas en 2010, según el tipo de perpetrador al que se atribuyen  
Fuente: Policía Federal, 2011

Es probable que los comportamientos criminales y violentos de los carteles de droga generen patrones que justifiquen las clasificaciones previamente discutidas, pero conviene reconocer que muchos de lo que sabemos de estos delitos puede no descansar en comportamientos estudiados, modelados e investigados a detalle, sino en el arquetipo del *narco* y lo *narco*, ampliamente mitologizado en México<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> De la Calle, 2020.

<sup>18</sup> Sobre el arquetipo del *narco* y sus limitaciones ver Martínez-Trujillo, 2019, Escalante Gonzalbo, 2015 y Astorga, 1995.

### ***“Se matan entre ellos”: implicaciones de la narrativa de la narco-violencia***

Cuando las múltiples formas de violencia que se observan en México son incorporadas bajo la etiqueta *narco-violencia*, no sólo se simplifica un fenómeno multicausal y complejo, sino que se desencadenan una serie de efectos sobre la opinión pública y, en última instancia, sobre la política pública.

Primero, como se ha sugerido previamente, aproximar los homicidios dolosos a acciones de grupos criminales organizados e involucrados con el tráfico de drogas obscurece la presencia de otros actores violentos, tanto estatales como no estatales que, según ha documentado ampliamente la literatura, participan del orden social.

De acuerdo con Vadim Volkov<sup>19</sup>, analizando la oferta y demanda de protección, es posible visualizar un entramado más complejo de actores y organizaciones especializadas en el uso de la fuerza, a quienes llama “empresarios de la violencia”. Si bien el autor llega a esta observación a partir del contexto ruso, tal como se muestra en la figura 4, el conjunto de potenciales actores violentos encuentra un paralelo en otros contextos, incluyendo el mexicano.



Ilustración 4: Tipología de proveedores de protección  
Fuente: Elaboración propia a partir de Volkov, 2002: 169

<sup>19</sup> Volkov, 2002

En la figura original, trazada por Volkov, es posible distinguir actores públicos y privados que, de manera legal o ilegal, emplean su saber hacer violento como parte de un mercado en el que se ofrece y se demanda protección: la de agentes del estado (de forma legal o ilegal<sup>20</sup>), la de las empresas privadas y la de los grupos criminales.

Siguiendo esta misma línea de argumentación, es posible agregar que la clara división entre las esferas pública y privada es más teórica que real, pues la evidencia empírica muestra cómo los actores pasan de una esfera a la otra de una forma fluida. Por esa razón, hemos preferido renombrar las esferas como “gubernamental” y “no gubernamental”, para distinguir la afiliación principal, pero no exclusiva, de los actores violentos.

Además, una amplia literatura da cuenta de que estos campos de acción (legal/ilegal) nunca son tan nítidos y sencillos de delimitar, por lo que osamos trazar nuevamente la figura utilizando líneas punteadas para ejemplificar la fluidez entre un cuadrante y otro, resaltando también lo que Volkov llama “techos combinados”, para hacer referencia a situaciones en las que coinciden diversos proveedores de protección, todos con cierto potencial violento.

Es posible complejizar más el esquema y preguntarnos si la transacción que protegen estos actores es legal o ilegal. Entonces, la combinación entre estos campos es aún más intrincada<sup>21</sup>. De hecho, una amplia revisión de la literatura sobre violencia en América Latina da cuenta de que actores violentos legales son cotidianamente utilizados para proteger acciones ilegales -por ejemplo, los llamados *arrêgos* que ocurren entre policías y traficantes de droga en Basil<sup>22</sup>- o bien, algunos actores criminales actúan como garantes para el cumplimiento de compromisos comerciales legalmente adquiridos. Sobre este último escenario, sirva como ejemplo el relato de Juan Galicia, un empresario de la industria de la construcción en Guadalajara:

*“E: Un **constructor que yo contraté** estaba... con dinero... yo creo que malo... a través de unos... entonces, **yo le debía a él un dinero alguna vez** y... y... y el constructor se fue y vino... y **vino una mafia a cobrarme**. Entonces, este... pues yo conseguí el dinero, les pagué y se fueron (...)  
TM: O sea, ¿y ellos te dicen: ‘nos quedamos con la deuda de... de este cuate, nosotros te vamos a cobrar la deuda’?”*

---

<sup>20</sup> En el original, Volkov se refiere a “Techos” informales de agentes del Estado, dado que en el argot securitario ruso el término “techo” es utilizado para referirse a la protección. Para mayor detalle ver Martínez-Trujillo, 2019.

<sup>21</sup> Para una revisión detallada sobre ocho posibles combinaciones que resultan en este esquema y los ejemplos que se tienen en América Latina ver Martínez-Trujillo, 2019.

<sup>22</sup> Misse, 2013

*E: Sí, ‘oye, este... ahora me debes a mí’, ‘oye, espérate, yo no hice negocios contigo’, ‘¡me vale gorro!’, ‘oye, le hablamos a este tipo...’, le hablé: ‘oye, ¿qué onda? Aquí hay unos cuates, yo no hice trato con ellos’, ‘no, pues yo no puedo hacer nada, tú dirígete con ellos’. Y aquí, dos matones... ‘oye, pues dame las... escrituras de tu casa, oye que... tu coche, y el otro... el de tu mujer y no sé qué’, y empezamos a negociar porque querían que les diera, haz de cuenta, un millón de pesos, y yo debía como... 300 o 400 mil [...]*

Juan Galicia (Seudónimo)  
Sector Inmobiliario y de la Construcción  
Zapopan, Jalisco  
Septiembre 25, 2015

Para Galicia, su contacto con estos actores violentos poco o nada tuvo que ver con el mundo del tráfico de drogas o cualquier otro mercado ilegal. Como cualquier otro empresario, estableció un contrato legal con uno de sus pares, adquirió una deuda, pero de su cobro no se encargaría un tribunal de conciliación o una institución financiera, sino lo que el entrevistado llama “una mafia”.

Los ejemplos previos nos permiten enfatizar una de las principales limitantes de las explicaciones que conducen irremediabilmente a la violencia del *narco*, a saber, que lo que nos imaginamos como un nítido campo de batalla entre agentes del Estado (legales) y sus francos enemigos (criminales), en realidad toma formas más complejas, pues estos actores se relacionan de maneras diversa y dinámica, a veces desde la cooperación, otras a partir del conflicto. Tales observaciones han generado una abundante literatura en la región, la cual demuestra que atestiguamos procesos de gobernanzas criminales o soberanías superpuestas que, en otras palabras, suponen que los actores violentos gubernamentales y no gubernamentales interactúan en la construcción del orden social como lo conocemos<sup>23</sup>. Cabe destacar que estos análisis trascienden la idea de un mundo de lo legal infiltrado por el submundo de lo criminal. En cambio, se observa una configuración más compleja en la que la violencia es apenas uno de los varios recursos con los que cuentan los actores de poder para influir en la gestión de lo público, lo político y lo social.

Por otra parte, limitar la violencia a un falso binomio “Estado contra el *narco*” tiene efectos considerables en la opinión pública. El más evidente es, probablemente, la sentencia de que los criminales “se matan entre ellos”, en otras palabras, que los altos niveles de violencia están restringidos a una suerte de “mundo de villanos” y es ajeno a la sociedad que acaso los observa.

---

<sup>23</sup> Entre varios trabajos, ver LeCour Grandmaison, 2020; Albarracín, 2018; Grajales, 2017; Misse, 2013; Arias, 2006.

El caso de Juan Galicia, evocado antes, ya da muestra de cómo este supuesto es imposible de sostener, pues en el episodio del cobro de una deuda el “ellos” resulta imposible de distinguir. ¿Se trata solo de los actores armados?; ¿lo son también los empresarios que, por cualquier razón, se sirven de actores violentos para finiquitar una deuda? Ellos, los otros, la otredad, pareciera más una forma de percibir esta violencia que de vivirla. Así, el relato de un comerciante de Guadalajara nos demuestra cómo se reconoce una violencia que ocurre frente a ellos, los empresarios, pero no en su contra.

*“Normalmente nosotros, desde hace como unos... 15 años para acá, las sucursales no usan puertas de metal... que se bajan... cortinas... porque siempre están... la mayoría, 24 horas abiertas... solamente... cuando en el sexenio pasado había muchas balaceras en las calles, se tuvo que poner cortinas para salvaguardar la gente que trabaja ahí y los clientes que estaban ahí, pero nunca con la necesidad de que fuéramos, o por la necesidad de que fuéramos atacados... tuvimos enfrentamientos enfrente de sucursales, hubo muertos en la puerta de sucursales, pero eran... entre individuos... entre ellos, y no... contra la empresa. Contra la empresa, como... es más común o normal... y hay...ladrones que van y roban en efectivo, pero no (...) es parte de un ecosistema que hay... pero en cuestión de inseguridad... basados en narcotráfico o movimientos mucho más... fuertes, no, nunca ha habido... nunca ha habido modificaciones que se hicieron [en su negocio].”*

*Eduardo Hernández (Seudónimo),  
Comercio,  
Guadalajara, Jal.  
26 de septiembre de 2015*

Como lo muestra el extracto anterior, la violencia criminal para este empresario, cuyas sucursales están repartidas por toda la ciudad, es un fenómeno que se limita en el tiempo y el espacio, físico y social. Entonces, las balaceras están asociadas al “sexenio anterior”, el del expresidente Felipe Calderón, el periodo que suele reducirse a la “guerra contra las drogas”. Aunque los niveles de violencia no disminuyeron con la siguiente administración, la de Enrique Peña Nieto, el empresario evoca esos episodios violentos como propios de otro tiempo. Además, su descripción sobre los límites de las balas resulta muy elocuente: “se matan entre ellos”, dice, acaso lo hacen en la puerta de los negocios legales, acaso poniendo en riesgo a algunos, pero la violencia del inframundo les pertenece a quienes ahí habitan.

Desde luego, se puede discutir hasta qué punto tal pensamiento resulta en la criminalización, casi automática, de aquellos que resultan víctimas de la violencia. Más aún, contrario a quienes apuntan que los mexicanos han normalizado la violencia que atestiguan, lo que este relato nos señala es una suerte de “preocupación selectiva”, al menos de parte del empresariado. Ésta no es “nuestra violencia”, sino que es de “ellos”, los criminales, los *narcos*, los violentos.

Cuando parece que la narco-violencia está lejos de los empresarios, surgen ejemplos que demuestran que también la línea entre este grupo y “los violentos” se desdibuja con más frecuencia de la que solemos aceptar. Guadalajara es una ciudad en la que los actores considerados como “del narco” comparten múltiples espacios de socialización con el empresariado y otros miembros de las clases media-alta y alta: escuelas, cotos residenciales, campos de golf, etcétera<sup>24</sup>. Sin embargo, esto parece ocurrir en un contexto de poca o esporádica violencia. “Aquí no hay violencia, pues... porque aquí viven los *narcos* y pues hay mucha protección”<sup>25</sup>, nos dice en entrevista un empresario que habita en un exclusivo coto de la ciudad.

El caso del ingeniero Rafael Magaña, dueño de una empresa inmobiliaria, parece contrastar con la idea de que la violencia del *narco* ocurre “entre ellos” y que eso supone una línea fronteriza entre el mundo legal e ilegal que mantiene a salvo a los empresarios, al menos que osen cruzar al mundo de “los violentos”:

*“...el tema de seguridad para mí es lo principal, en cuestión de lo... de lo de mi hijo. Es... eh... [mi interés por el tema] nace... a raíz del asesinato de mi hijo, que sucedió en 2008... aquí en una cancha de futbol, después de ir a jugar futbol con un equipo de ex alumnos de [menciona una universidad privada muy reconocida], este... asesinan a mi hijo y... como todo, cuando es gente de la delincuencia organizada, te enrarecen el... ¡todo, todo!, el lugar, el tema... dejaron al otro día unas armas, intentaron... eh... eh... accionaron un explosivo que no detonó... entonces, eh... ahí empieza una situación de que las autoridades están coludidas, para que no se resuelvan los asuntos, para que la gente diga ‘ah, mira, es un ajuste de cuentas, y ya’, con eso ya le dan carpetazo y tema olvidado.*

*Rafael Magaña (Seudónimo),  
Sector inmobiliario  
Zapopan, Jal.  
23 de enero de 2017*

---

<sup>24</sup> Para una discusión detallada de este aspecto, ver Martínez-Trujillo, 2019, especialmente, el Capítulo 5.

<sup>25</sup> Entrevista realizada con Víctor Olvera (Seudónimo), Sector Servicios, Zapopan, Jal., Octubre 15, 2015.

Del relato de Magaña podemos rescatar y discutir con detalle distintos elementos, pero, dado el propósito de este texto, conviene enfatizar tres: a) cómo la violencia “entre ellos” se observa también en un espacio social propio del “nosotros” y se conduce hacia uno de “los nuestros”; b) la descripción que hace sobre cómo es un homicidio atribuible al crimen organizado, y; c) cómo estos rasgos generan una cierta acción de las fuerzas del orden y, en el límite, del propio empresario.

Sobre esos elementos ya se han hecho algunas anotaciones a lo largo del texto y, para evitar redundancias, solo conviene señalar que, además de la descripción de un asesinato propio del crimen organizado, Rafael Magaña alude a un montaje, uno que se dispone a movilizar los rasgos de la narco-violencia, porque eso permite que la muerte de su hijo sea catalogada así. De acuerdo con el empresario, eso significa “dar carpetazo” al homicidio de su hijo, es decir, olvidarlo entre tantos otros expedientes, con una suerte de sentencia que, lejos de ser jurídica, es social: fue un “ajuste de cuentas”, otra forma de nombrar al ya mentado “se matan entre ellos”. El culpable es el crimen organizado, ese ente que no es nadie en particular, pero que, una vez señalado, parece suficiente para cerrar el caso, incluso entre la opinión pública.

“Un asunto de celos”, así describe Magaña el móvil del asesinato de su hijo, pero no da más detalles. En cambio, no escatima para contar cómo, utilizando la etiqueta de “crimen organizado” que se le dio al asesinato de su hijo, el empresario escaló su búsqueda de justicia a las autoridades federales y otras instancias internacionales: si la autoridad local buscaba desplazar el caso hacia las instancias federales, nos dice Magaña, lo lograron.

Del empresariado, su gremio, Rafael Magaña afirma “pues, se alejaron mucho de mí”. Este punto, como la preocupación selectiva, se vuelven particularmente relevantes si consideramos que el empresariado es un grupo con gran influencia y poder en el diseño e implementación de políticas de seguridad en la región<sup>26</sup>. Entonces, si los empresarios no perciben la violencia como una amenaza hacia su sector o grupo social, incluso cuando un de ellos es víctima, es probable que no impulsen acciones para atemperarla o, al menos, atender el fenómeno. Así, las intervenciones exitosas estado-sociedad civil comienzan a mostrar un sesgo en el que no todos los delitos o comportamientos criminales se consideran dignos de la atención de quienes están detrás del diseño

---

<sup>26</sup> Ver, entre otros, Martínez-Trujillo, 2019; Medeiros Passos, 2018; Pearce, 2018; Moncada, 2017; Conger, 2014.

de políticas públicas. Además, desde esa selectividad se divide a la sociedad, de alguna manera, entre aquellos susceptibles de protección y los que no lo son.

Ahora bien, si los empresarios reconocen la violencia como un problema que los interpela, pero mantienen la idea de que es un fenómeno que sólo ocurre “entre ellos”, los criminales, es posible que las acciones que impulsen estén inspiradas en medidas de mano dura, punitivas, las que estiman capaces de “limpiar” el mundo de lo ilegal, de esos otros, los violentos.

De acuerdo con diversas encuestas, tanto la ciudadanía en general, como los empresarios en particular, tienen una alta estima por las Fuerzas Armadas, en quienes confían mucho. Esta opinión contrasta severamente con la que tienen de las policías, especialmente las municipales, a las que consideran corruptas o ineptas<sup>27</sup>.

En ese sentido, no sorprenden relatos según los cuales, los empresarios son precisamente quienes promueven la presencia del Ejército o la Marina como principales gestores de soluciones en los contextos de seguridad comprometidos, dando pie a una suerte de “militarización desde abajo”. Esta idea contrasta con la vasta literatura que asume los procesos de militarización de la seguridad pública como una decisión exclusiva de las élites políticas (o de arriba hacia abajo)<sup>28</sup>. A manera de ilustración, es posible aludir otro caso extraído del trabajo de campo.

Cuando hace referencia a una crisis de secuestros que se vivió en el centro y el occidente de México a finales de los años 1990, Héctor L. Orta, un activo empresario que tuvo un rol protagónico en la definición de la política de seguridad de la época, nos dice:

*“Entonces, presionamos al gobierno [local], para que él, por su parte, hiciera cambios e hiciera gestiones con el gobierno federal, para que viniera gente de México y el Ejército, para resolver el problema que se tenía tan grave y nosotros como empresarios, entonces, vámonos a unir para que veamos cómo... apoyemos al gobierno y cómo nos apoyemos a nosotros para defendernos de todas esas cosas.*

*Héctor L. Orta, Sector Industrial  
Zapopan, Jal.  
Septiembre 3, 2015*

---

<sup>27</sup> A manera de ejemplo, ver las encuestas de victimización que realiza el INEGI. Para población en general ENVIPE, y ENVE para empresarios (o unidades económicas).

<sup>28</sup> Medeiros Passos y Martínez Trujillo (Mimeo)

Gracias a las palabras del industrial es posible notar no solo que los empresarios ejercen, de manera consciente, un rol elegido en la definición de la política de seguridad (ya presionan, ya apoyan), sino también que, en su percepción, el Ejército tiene la capacidad de resolver “el problema”.

Al unir las piezas, es posible esperar que los empresarios sean proclives a promover la intervención del Ejército en labores de seguridad pública, pero, a diferencia del trato gentil que describen tener para ellos, es probable que esperen una actitud más estricta con los causantes de la violencia, los criminales. En especial, porque consideran que la impunidad, y la falta de penas severas están detrás de las actitudes violentas y delictivas<sup>29</sup>.

Un último escenario queda por explorar, uno que puede resultar inquietante pero no por ello menos cierto. Cuando la violencia se limita al *narco* y con ello se habilita la fantasía de un mundo legal y uno ilegal, también se oscurece la posibilidad de que, actores que no consideramos violentos, utilicen este recurso en aras de su protección. Así, pensar a los empresarios como actores violentos resulta difícil. En la literatura sobran ejemplos según los cuales es el dinero de hacendados, industriales y comerciantes el que financia diversos grupos violentos (lo mismo legales que ilegales), lo mismo en Italia que en Brasil, Colombia o Perú. Pero más allá de su capital económico, en tanto de coproductores de protección y seguridad, los empresarios también podrían caber en el esquema de Volkov antes aludido. De ser el caso, no solo se reduce más la capacidad explicativa de la etiqueta narco-violencia, sino que se abre una agenda de investigación en la que los mecanismos de autodefensa atribuidos generalmente a contextos rurales y rancheros, podrían tener un sitio desde espacios no sólo urbanos, sino de élites.

En todo caso, este texto ha buscado revisar el lugar común del crimen organizado, más aún el *narco*, como única explicación de los patrones de violencia que observamos en México y discutir las implicaciones que tiene permanecer atados a nociones que, aunque extendidas en la discusión, carecen cada vez más de rigor. Si bien se ha ofrecido una revisión desde lo local, ésta no puede estar aislada de un componente internacional, en el que no sólo se replican la diversidad de actores violentos, sino que algunos de ellos se interrelacionan, agregando un nivel más de complejidad a éste que ya es un escenario suficientemente intrincado.

---

<sup>29</sup> *Idem*

## Referencias

- Albarracín, J. (2018), “Criminalized electoral politics in Brazilian urban peripheries”, *Crime Law Soc Change*, No. 69, p. 553-575.
- Arias, E. D. (2006), *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, social networks and Public Security*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Astorga, L. (1995). *Mitología del Narcotraficante en México*, Mexico: UNAM-Plaza y Valdez.
- Calderón, G., Robles, G., Díaz-Cayeros, A. y Magaloni, B. (2015), The Behaving of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 59, No. 8, p. 1455-1485.
- Conger, L. (2014). *The Private Sector and Public Security: The cases of Ciudad Juárez and Monterrey, Working Paper Series on Civic ment and PubEngagelic Security in Mexico*. Washington DC: The Wilson Center Mexico Institute.
- Correa-Cabrera, G. (2018). *Los Zetas Inc.: la corporación delictiva que funciona como empresa transnacional*. Mexico: Planeta-Temas de Hoy.
- Daudelin, J. (2017), “Not Killer Methods: A Few Things We Get Wrong When Studying Violence in Latin America”, en T. Hilgers et L. McDonald, *Violence in Latin America and the Caribbean: Subnational Structures, Institutions, and Clientelistic Networks*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 39–58.
- De la Calle, L. (2020), *La economía de la extorsión: el lastre que despoja a México*, México: Debate.
- De Mauleón, Héctor (2015), “CJNG: La Sombra que nadie vio”, *Nexos*, junio 1.
- Escalante Gonzalbo, F. (2015). *El crimen como realidad y representación*. Mexico: El Colegio de México.
- Escalante Gonzalbo, F. (2011), “Homicidios 2008-2009: La muerte tiene permiso”, *Nexos*, enero 1.
- Freedman, L. (2017) *The Future of War*, NY, Public Affairs.
- Giraudy, A., Moncada, E. y Snyder, R. (2019), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, NY: Cambridge University Press.
- Global Study in Homicide 2019*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Booklet 2: Homicide: extent, patterns, trends and criminal justice response.

- Grajales, J. (2017), “Privatización y fragmentación de la violencia en Colombia : l’État au centre du jeu”, *Revue française de sciences politiques*, Vol. 67, No. 2, p. 329-348.
- Guerrero, E. (2011), “La raíz de la violencia”, *Nexos*, junio 1.
- Le Cour Grandmaison, R. (2020), *Les Courtiers de la Violence. Cartels, forces d’autodéfense et État au Mexique : de l’intermédiation politique aux guerres de patronage*. Tesis doctoral. Université Paris-1 Panthéon Sorbonne, Paris.
- Lessing, B. (2018). *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez-Trujillo, M.T. (2019), *Business and Protection Patterns in Dangerous Contexts: Putting the Case of Guadalajara into Perspective*. Tesis doctoral, Institut d’Études Politiques de Paris, SciencesPo, Paris.
- Medeiros Passos, A. (2018). *The Military Mystique: Democracies and the War on Crime in Brazil and Mexico*. Tesis doctoral, Institut d’Etudes Politiques de Paris, Paris.
- Medeiros Passos, A. y Martínez Trujillo, M.T. (Mimeo), *Punitive Policing in Mexico: the role of businessmen in the militarization of security*. Conferencia presentada en el VIII Congreso Internacional de Ciencia Política-AMECIP, 8 a 11 de diciembre 2020.
- Mendoza, N. (2018). La privatización de la ilegalidad. In F. Escalante. (Ed.), *Si persisten las molestias*, Mexico: Cal y Arena, (pp. 29-51).
- Merino, J. (2011), “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición”, *Nexos*, junio 1.
- Misse, M. (2013). Estado y mercados ilegales en Latinoamérica: reflexiones a partir del concepto de mercancía política. In J. Giraldo Ramirez. (Ed.), *Economía criminal y poder político* (pp. 9-32). Medellín: EAFIT.
- Moncada, E. (2017). Resisting Protection: Rackets, Resistance and State Building. *Journal of Comparative Politics*, 51(3), pp. 1-48.
- Pearce, J. (2018), *Elites and Violence in Latin America: Logics of Fragmented Security State*, Violence, Security and Peace Working Papers, No. 1, Agosto.
- Poiré, A. y Martínez, M. T., (2011), “La caída de los capos no multiplica la violencia: El caso de Nacho Coroel”, *Nexos*, mayo 1.
- Rosas, G. (2012), “Los números de la guerra: ¿error de cálculo político o estadístico?”, *Blog Nexos*, enero 5.

- Schedler, Andreas, (2014). *Élites y Violencia Organizada en México*. Disponible en: [http://works.bepress.com/andreas\\_schedler/40/](http://works.bepress.com/andreas_schedler/40/). Consultado el 16 de marzo de 2018.
- Signoret, P. (2011). *Capturas de jefes del narcotráfico y niveles de violencia en México*. Tesis de licenciatura. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Ciudad de México.
- Sota, A. and Messmacher, M. (2012), “Operativos y violencia”, *Nexos*, diciembre 1.
- Volkov, V. (2002). *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Zepeda Gil, R. (2018), Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México, *Política y Gobierno*, Vol. 25, No. 1, p. 185-211.

## **CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL: UNA VISIÓN DESDE EL CID Y LA OPINIÓN DE LOS ESPECIALISTAS**

Dr. Mariano Bartolomé <sup>1</sup>  
Profesor del Colegio Interamericano de Defensa  
Coordinador del Taller de Crimen Organizado

La criminalidad organizada está lejos de constituir un fenómeno novedoso. Tomando en cuenta sus diferentes manifestaciones, sus antecedentes se remontan siglos atrás y su presencia, más o menos explícita, puede constatarse en distintos períodos históricos y en cada rincón del planeta. Sin embargo, recién a principios del presente siglo la comunidad internacional en su conjunto logró consensuar un marco jurídico que redundara en avances concretos para combatir esta amenaza. La responsabilidad de ese salto cualitativo correspondió a las Naciones Unidas y la referencia, claro está, remite a la Convención de Palermo contra la Delincuencia Transnacional Organizada (por su nombre oficial en español) del año 2000.

---

<sup>1</sup> Mariano Bartolomé es originario de la ciudad de Mar del Plata, Argentina. Es graduado y Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador, USAL). Tiene un Master en Sociología, reconocido por la Academia de Ciencias de la República Checa. Realizó estudios posdoctorales en Seguridad Internacional, en la Universidad Complutense de Madrid. Sus principales áreas de expertise giran en torno a la Seguridad Internacional, con énfasis en amenazas no convencionales y transnacionales, y seguridad pública en América Latina. En los últimos años, ha agregado la Ciberseguridad a sus áreas prioritarias de investigación y publicación. Es egresado de diversos cursos del Centro William Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa (WJP-CHDS). Además, como graduado, realizó numerosas actividades de extensión en Política Internacional, Seguridad Internacional y Defensa en entidades académicas de Estados Unidos; España; Egipto; Ecuador; Chile; México; Francia y Colombia. Ejerció la docencia durante treinta años en diferentes instituciones en niveles de grado, posgrado y doctorado. Entre ellas la Universidad del Salvador, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Austral, Universidad de Belgrano y Universidad Nacional de Lanús. Dentro del ámbito de la Universidad de la Defensa Nacional, fue profesor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino, la Escuela Superior de Guerra Conjunta y el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas. Ha sido becario postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de su país, investigador externo (por concurso) de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de Chile, y realizó estadías de investigación en la Universidad Complutense y en el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM) de Madrid. En materia de publicaciones, ha escrito cuatro libros y colaborado con capítulos en varios otros, además de ser autor de numerosos artículos sobre su especialidad en revistas académicas de diversos países. En el área de gestión educativa, ha dirigido diferentes carreras universitarias en su país, entre ellas la Maestría en Seguridad Pública, de la Universidad Kennedy; la Maestría en Defensa Nacional, de la Universidad de la Defensa Nacional; y la Maestría en Relaciones Internacionales, de la Universidad del Salvador. En el Colegio Interamericano de Defensa, el Doctor Bartolomé tiene a su cargo el dictado de un curso principal sobre Ciberseguridad y Seguridad Pública. En ese curso se presentan a los alumnos los elementos clave a tener en cuenta en materia de ciberseguridad y seguridad pública, repasando las fisonomías de las ciberamenazas y los debates sobre su tratamiento, destacando el rol de la cooperación en este campo. También dicta un curso electivo sobre Ciberseguridad Aplicada, en el cual se abordan los elementos clave a tener en cuenta en el manejo de riesgos asociados a la ciberseguridad. Además, tiene a su cargo la dirección de Talleres sobre Crimen Transnacional

Resulta útil tener presente que en la actualidad existen numerosas definiciones y conceptualizaciones alternativas sobre el crimen organizado, elaboradas por otras tantas instituciones multilaterales. Entre los ejemplos más conocidos resaltan los de Interpol a nivel global, Europol en el Viejo Continente y, en nuestro hemisferio, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). Empero, en todos los casos los contenidos y límites se adecúan, en mayor o menor medida, a la Convención de Palermo, que se consolidó como documento referencial y principal ámbito de cooperación en este campo.

Transnational Crime	Estimated Annual Value (US\$)
Drug Trafficking	\$426 billion to \$652 billion
Small Arms & Light Weapons Trafficking	\$1.7 billion to \$3.5 billion
Human Trafficking	\$150.2 billion
Organ Trafficking	\$840 million to \$1.7 billion
Trafficking in Cultural Property	\$1.2 billion to \$1.6 billion
Counterfeiting	\$923 billion to \$1.13 trillion
Illegal Wildlife Trade	\$5 billion to \$23 billion
IUU Fishing	\$15.5 billion to \$36.4 billion
Illegal Logging	\$52 billion to \$157 billion
Illegal Mining	\$12 billion to \$48 billion
Crude Oil Theft	\$5.2 billion to \$11.9 billion
<b>Total</b>	<b>\$1.6 trillion to \$2.2 trillion</b>

Ilustración 1: Volúmenes de los negocios del Crimen Organizado (global, estimado anual)  
Fuente: Transnational Crime and the Developing World<sup>2</sup>

En el período de dos décadas que media entre aquellos momentos de inicios de siglo y la actualidad, la gravedad de la criminalidad organizada a nivel global no ha hecho más que crecer. Desde un punto de vista cuantitativo, el número de personas involucradas en estos negocios ilegales aumentó de manera constante y el volumen de dinero movilizado en sus transacciones supera ya los US\$ 2,2 billones (equivalente a trillones en el entendimiento estadounidense) anuales, de acuerdo a estimaciones relativamente conservadoras de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Crimen (ONUDD) o el Foro Económico Mundial. Cualitativamente, por efecto de múltiples factores, aislados o combinados entre sí, el espectro de actividades criminales se ha ampliado, la morfología de estas acciones ha mutado, y su peligrosidad se incrementó como correlato de su hibridación, resultante de la combinación con otros fenómenos (por ejemplo, el terrorismo o la insurgencia armada).

<sup>2</sup> May C. Transnational Crime and the Developing World, *Global Financial Integrity* 2017, xi

No puede dejar de mencionarse, en el proceso evolutivo de la criminalidad organizada, el efecto producido por el avance de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TICs). En este sentido, dentro del campo de la ciberseguridad, cuyo objeto de estudio son las amenazas y riesgos que se plantean en el dominio cibernético o ciberespacio, la cibercriminalidad se consolida como un nuevo desafío sin fronteras, que demanda respuestas integrales, donde la cooperación internacional juega un papel clave.

El continente americano se encuentra profundamente inserto en este dinámico escenario. Dentro de su amplia y heterogénea geografía se despliegan múltiples actividades de la criminalidad organizada, llevadas adelante por entidades de diverso tipo: desde grupos de pequeño tamaño y limitada operatividad, restringida a ámbitos locales, hasta organizaciones de importantes dimensiones y complejas estructuras internas, cuyas acciones no sólo trascienden fronteras nacionales, sino que se insertan en circuitos verdaderamente globales. Las expresiones de esa criminalidad, en tanto, son diversas, y en un listado no exhaustivo incluyen el contrabando; la falsificación; el tráfico de armas pequeñas y livianas; la trata de personas, con diferentes finalidades; el tráfico de fauna y/o flora protegidas; la minería ilegal, etc. En todos estos casos se agrega, como último eslabón del proceso delictivo, el *lavado de activos*, maniobra entendida como el acto -o intento- de ocultar o encubrir el origen de ingresos obtenidos ilegalmente, para hacer parecer que provienen de fuentes legítimas.<sup>3</sup>

Dicho esto, en nuestro hemisferio se destaca el llamado “narcotráfico” como principal manifestación criminal, entendiendo con esa denominación genérica a la producción, tráfico y comercialización mayorista y minorista (narcomenudeo) de sustancias ilegales, sean éstas de origen vegetal o no. Diversas razones contribuyen a ese posicionamiento del narcotráfico: en nuestro continente se produce la totalidad de la cocaína del mundo, además de cantidades no despreciables de cannabis y heroína; también se encuentran en América los principales mercados de consumo de estupefacientes, en términos de país, así como uno de los mercados de consumo emergentes más promisorios. Por otro lado, son cada vez más alarmantes los niveles de consumo de drogas sintéticas, sean éstas de manufactura local o de procedencia exógena, destacándose en este caso el letal fentanilo asiático.

---

<sup>3</sup> Buscaglia, E. (2015). *Lavado de dinero y corrupción*. Ciudad de México: Debate

Sobre todo, a través del narcotráfico, pero también de otras actividades ilícitas, el crimen organizado de nuestro hemisferio se inserta en los esquemas globales, a través de complejas rutas de comercialización transcontinentales, donde las cuestiones logísticas suelen ser tercerizadas en organizaciones y grupos locales de distinto tipo. Así, cocaína oriunda de las regiones andinas sudamericanas llega a los mercados de América del Norte atravesando el istmo centroamericano y las aguas del Caribe; cruza el Océano Atlántico para ingresar al Sahel africano, y luego alcanzar Europa a través de su flanco meridional; o incluso arriba al Extremo Oriente, luego de cruzar el Océano Pacífico.



Ilustración 2: Flujos de tráfico de cocaína a nivel global  
Fuente: World Drugs Report 2020, UNODC

Pueden realizarse una serie de observaciones clave, relacionadas con el crimen organizado en América. La primera, que existe consenso en considerarlo la principal causa de los niveles de violencia que se registran en el continente, que a su vez son los más altos del mundo. En especial, a partir de la puja entre organizaciones criminales por el control de nodos de distribución, mercados de consumo o rutas de tráfico, y del enfrentamiento de estos grupos con las instituciones de seguridad estatales. En este sentido, tomando en cuenta las últimas cifras de ONUDC, sobre casi 464 mil homicidios violentos anuales registrados a nivel mundial, el 37% de ellos (173 mil) ocurren en suelo americano. En términos porcentuales, la tasa de violencia en América (17,2

homicidios violentos cada cien mil habitantes) prácticamente triplica el promedio mundial (6,1/00000), mientras los niveles registrados en América del Sur y América Central son incluso superiores<sup>4</sup>.

Podemos recordar, como segunda observación, que todos los países del continente se han comprometido a combatir este flagelo, pero no todos lo hacen de la misma manera. Las respuestas nacionales se encuentran permeadas por factores históricos, geográficos, económicos, de organización política, ideológicos e incluso culturales -por citar apenas algunos- que las tornan únicas. Las disponibilidades gubernamentales de recursos humanos y materiales también son extremadamente dispares, según cuál sea el caso. Así se entienden, por ejemplo, los debates en torno al empleo o no -y si la respuesta es positiva, la forma- del instrumento militar en la lucha contra el crimen organizado, sin que hasta el momento se hayan alcanzado consensos relevantes. Una tercera observación indica que, a pesar de las enormes sumas de dinero invertidas en su neutralización y erradicación, que el Banco Interamericano de Desarrollo estimó en aproximadamente 3,5% del Producto Interno Bruto (PIB) latinoamericano<sup>5</sup>, los resultados están lejos de ser satisfactorios, restando aún un largo camino por recorrer.

Finalmente, a modo de cuarta y última observación, conviene subrayar que un tratamiento integral del crimen organizado excede la mera prevención y represión del delito, y el mantenimiento del orden público -cuestiones asociadas a la seguridad pública-, para alcanzar a un conjunto de problemáticas conexas. Éstas, aunque puedan parecer independientes de las coyunturas criminales, no sólo inciden en sus aspectos estructurales, sino que su persistencia condiciona a mediano y largo plazos los resultados de cualquier estrategia en este campo. Entre esas problemáticas, además de las de raíz económica y social, se incluyen la corrupción, sobre todo en instituciones públicas; la impunidad; y la fragilidad estatal, particularmente en materia de provisión de bienes y servicios públicos, y control territorial efectivo<sup>6</sup>.

A juicio del autor de este capítulo, el segundo y cuarto de estos factores merecen una especial atención. La corrupción, porque las modelizaciones teóricas sugieren que, en su caso extremo, desembocaría en ese formato denominado *Estado Criminal*. En ese caso, las actividades

---

<sup>4</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2019). *Global Study on Homicide*. Executive Summary. Vienna: UNODC

<sup>5</sup> Jaitman, Laura. (2017). *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>6</sup> Bartolomé, Mariano (2020). “La utilidad de una concepción de seguridad nacional moderna y dinámica, en la lucha contra el crimen organizado en América Latina”, *Relaciones Internacionales*, n° 44, pp. 45-61.

criminales se tornan en la principal prioridad de la elite política en el gobierno, al tiempo que los propios dirigentes criminales se incorporen a la élite política en calidad de miembros<sup>7</sup>. La fragilidad estatal, en tanto, puede derivar en la usurpación de algunas de sus funciones y responsabilidades por parte de los grupos criminales, quienes las ejercen debido a su utilidad como “mecanismos de dominación” de importantes porciones del cuerpo social<sup>8</sup>.

En definitiva, fuera de toda duda, la criminalidad organizada ocupa un lugar prioritario dentro de la agenda de seguridad del hemisferio. Particularmente desde el prisma de la Seguridad Multidimensional, consagrada por la OEA en la Cumbre Especial celebrada en México en el año 2003 y vigente desde esos momentos. En ese sentido, en materia académica constituye una cuestión de relevancia para el Colegio Interamericano de Defensa, que contribuyó a su estudio y comprensión con la organización del Taller realizado a fines del año 2020.

Un dato relevante de ese evento, desde el punto de vista pedagógico, es que no sólo reunió a conferencistas que tuvieron a su cargo las exposiciones centrales. También congregó a numerosos académicos especializados en la cuestión, procedentes de casi una docena de naciones<sup>9</sup>, que conformaron cinco grupos de trabajo, correspondientes con otras tantas áreas geográficas del continente: América del Norte, América Central, Caribe, Región Andina y Cono Sur, respectivamente. Cada uno de estos grupos estuvo coordinado por uno o dos facilitadores, todos ellos egresados del Colegio y, en consecuencia, conocedores de sus objetivos institucionales<sup>10</sup>. Específicamente en el grupo Caribe, también se incorporó como especialista la profesora Katherine Almeyda, miembro de la Facultad, con amplios conocimientos en esa área insular. A su vez, el Mayor General Hugo Quijano de la Fuerza Aérea del Perú ejerció la coordinación de los facilitadores, siendo sus conocimientos y su liderazgo de invaluable ayuda para el éxito de la tarea encomendada.

---

<sup>7</sup> Miklaucic, M. y Naím, M. (2013). The Criminal State. En Miklaucic, M., Brewer, J. y Barnabo, G. (compiladores), *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization* (pp.149-170). Washington DC: National Defense University Press; Sansó-Rubert Pascual, D. (2017). *Democracias bajo presión*. Madrid: Dykinson

<sup>8</sup> Duncan, G. (2015). *Plato o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Ciudad de México: Debate; Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes Crimilegales: repensando el poder político del crimen organizado. *Iconos*, 55, 25-44

<sup>9</sup> Los académicos convocados provenían de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, México, Perú y República Dominicana.

<sup>10</sup> Fungieron como facilitadores el General de Brigada (R) Erick Bayardo López Domínguez, de Guatemala; el Licenciado Juan Antonio Villa, de México; el Coronel (R) Jonás Reynoso, de República Dominicana; la Cónsul Daniela Rivera de Chile; y la Licenciada Livia Cardoso, de Brasil.

Los académicos y especialistas invitados debatieron e intercambiaron perspectivas en torno a dos cuestiones centrales de la criminalidad organizada, cada una de ellas con múltiples aristas y ramificaciones: por un lado, cuáles son los factores que facilitan su implantación y expansión en el Hemisferio; por otra parte, su vinculación con las esferas de seguridad y defensa, y la sinergia entre ambas. Todas las discusiones se desarrollaron en un marco de absoluta libertad académica y con vigencia de las conocidas reglas Chatham House.

### La implantación y expansión del crimen organizado en el hemisferio

Las labores de los especialistas confirmaron, entre otras cosas, que en el Hemisferio se observa una forma de hibridez del crimen organizado generada por la formación de grupos delictivos provenientes de disidencias de organizaciones armadas de antaño. Este sería el caso de la aparición del “narcoterrorismo” y la mutación ideológica del grupo terrorista Sendero Luminoso.

En muchos casos, inciden en la evolución de las actividades criminales cuestiones de naturaleza geográfica. Por ejemplo, la posición de América Central, en medio de los centros de producción de drogas (región andina) y el principal mercado de consumo (Estados Unidos), influyó de manera directa en su rol de “corredor de paso” del narcotráfico. Dentro de ese corredor, los cárteles cambian las rutas constantemente, debido a que existe mayor capacidad gubernamental de interdicción. La fisonomía criminal centroamericana también ha ido cambiando. Especialmente su Triángulo Norte se ha consolidado como una zona de operación de los carteles mexicanos. Además, en Guatemala ya existen sembradíos y laboratorios de procesamiento de drogas. En el Cono Sur, por su parte, la existencia de dilatadas fronteras que atraviesan zonas deshabitadas dificulta su control efectivo por parte del Estado, favoreciendo los tráficó ilegales transfronterizos.

La impunidad y la corrupción estatal, ya mencionadas en párrafos anteriores, fueron reafirmados como factores de incidencia directa en el incremento de la criminalidad organizada en el continente. Respecto a lo primero, existen regiones de nuestro hemisferio donde casi el 95% de los delitos no reciben condena. En cuanto a lo segundo, la base fundamental para el sostenimiento de la estructura y la operatividad de las organizaciones criminales suele ser la protección por parte del gobierno de turno. Esos gobiernos son débiles, porque leyes electorales deficientes y marcos

constitucionales anacrónicos facilitan que sean financiados por estructuras criminales que luego los utilizan para sus fines particulares.

Las redes de corrupción del crimen organizado contemplan políticos, militares, policías, empresarios y funcionarios de los sistemas financiero, judicial y fiscal. Además, periodistas corruptos utilizan los medios de comunicación para desacreditar a funcionarios públicos y personas que actúan en contra de los intereses del grupo criminal. En la región andina, por ejemplo, la corrupción ha sido identificada (junto con el tráfico de drogas ilícitas) como una de las claves de la implantación y expansión del crimen organizado. Frente a estas situaciones, juega un papel de importancia la prensa independiente, controlando y fiscalizando el poder político, revelando al público casos impactantes y logrando su judicialización.

Como se dijo, la ausencia de presencia territorial efectiva por parte del Estado también influye en el crecimiento y expansión de la criminalidad organizada. Los grupos criminales aprovechan la falta de control territorial que tienen las instituciones estatales y hacen gestión pública, proporcionan trabajo y realizan inversión en las comunidades, generando capital social. Así, en América Central las pandillas asumen el control absoluto en sus territorios por ausencia (o abandono) de las entidades estatales, constituyéndose en una autoridad social. Hoy las pandillas prestan apoyo logístico a los carteles de droga, conformando una suerte de grupos criminales “sui generis”.

La falta de oportunidades y el acceso a servicios básicos influyen en la generación de violencia y en el aumento de la criminalidad. Estados poco presentes o débiles no han podido proveer servicios a la población, fallan en sacar a la mayor parte de la población de la pobreza y son democracias de poca inclusión y transparencia. Sin embargo, en nuestro Hemisferio la proclividad a la criminalidad es generada mucho más por la desigualdad social, que por la pobreza. También facilitan el accionar de las organizaciones criminales los escasos mecanismos de control y punición de sus actividades ilegales en la *Darkweb*, incluyendo transacciones con criptomonedas, como así también la proliferación (al menos en ciertos sectores sociales de las naciones del Hemisferio) de una cierta “estética” de la violencia y de pautas culturales que la exaltan. Frente a este proceso, es necesario generar narrativas que lo neutralicen.

Algunos éxitos puntuales en la lucha contra el crimen organizado han tenido efectos negativos, más allá de la coyuntura. Por ejemplo, el descabezamiento y desmantelamiento de grandes carteles de las drogas en México repercutió en la aparición de múltiples grupos más

pequeños, que se orientan a cubrir los vacíos dejados por sus predecesores y las demandas insatisfechas del mercado, que son aún más violentos que las organizaciones originales.

Usualmente, suele haber escasa claridad en las políticas criminales que llevan adelante los gobiernos del Hemisferio. Esas políticas, además, son cortoplacistas e incluso coyunturales, y se plantean desde una situación de debilidad institucional que dificulta su aplicación efectiva. Este cuadro se complejiza aún más, en situaciones donde se observa una clara pérdida del control territorial por parte del Estado.

### Crimen organizado, seguridad y defensa

El tratamiento de la vinculación del crimen organizado con la seguridad y la defensa, y la eventual interacción sinérgica entre estas esferas, arrojó interesantes lecturas. Específicamente en lo que hace al empleo de las fuerzas armadas para combatir el crimen organizado, queda claro que la determinación de ese uso es un legítimo derecho soberano de cada país, regulado por las leyes locales. Por lo demás, se ha recordado que este flagelo se manifiesta en distintas zonas del hemisferio de manera diferente, razón por la cual cada caso debe ser estudiado en su propia especificidad. A modo de ejemplo en América Central, donde la falta de seguridad pública generó un incremento de las empresas de seguridad privada -algunas de ellas involucradas con la criminalidad y dedicadas a fomentar la percepción de inseguridad, para mejorar su negocio-, el empleo de las fuerzas armadas en funciones de seguridad interna es un tema constitucional en la mayoría de los países de la región.

En todos los casos, el involucramiento de las fuerzas armadas es el resultado de una decisión política, y en ciertas ocasiones el empleo de esas instituciones tal vez no sea necesario, siendo imprescindible que el decisor cuente con un adecuado asesoramiento en temas de seguridad y defensa. Este requisito no siempre se cumple, razón por la cual se hace necesario contar con especialistas en estas áreas, e incorporar a los académicos al debate.

Con este marco, una perspectiva entiende el involucramiento de las fuerzas armadas a partir de la aparición de organizaciones criminales (ligadas al tráfico de drogas) con capacidades bélicas incluso mayores a la del Estado, rebasando la capacidad policial en países sin instituciones intermedias. También se ha indicado que la participación de las fuerzas armadas en estas labores cobra relevancia frente a casos de características específicas (por ejemplo, en Brasil, operaciones

de pacificación de grandes *favelas*, seguridad en grandes eventos como Olimpíadas o Campeonato Mundial de Fútbol), y a menudo representa la única alternativa frente a la corrupción de la policía.

Otro enfoque alega que la asignación de roles subsidiarios, accesorios y secundarios a las Fuerzas Armadas, entre ellos la lucha contra el crimen organizado, puede ser reflejo de una “moda” que adoptan algunos países con un discurso político influenciado por intereses externos. Por otro lado, se alertó que el empleo de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado, en tanto una tarea que no constituye su rol principal, podría desembocar en un sobredimensionamiento de responsabilidades frente a una limitada asignación de recursos y capacidades.

En regiones como la centroamericana, el empleo de las instituciones militares en tareas de seguridad interior ha generado algunos efectos colaterales negativos. Por ejemplo, la oposición política al gobierno de turno en ocasiones ha confrontado más –y con fuerte carga ideológica- a la institución armada que al político que ejerce el poder, generando desgaste institucional. Además, se han generado involuntarias polarizaciones en la sociedad, entre quienes están a favor y en contra de esa participación.

También se dijo que, en el contexto de un dilema entre “policializar” las fuerzas armadas o “militarizar” a la policía, que goza de cierta vigencia en el Cono Sur, de cara al creciente poder de las organizaciones criminales, existe el peligro de desprofesionalizar las dos instituciones, que tienen diferentes competencias: por un lado la seguridad pública, por otro la defensa. La solución podría encontrarse en contar con fuerzas híbridas (militar y de seguridad) para enfrentar eficazmente contra al crimen organizado, tal como sucede en Argentina (Gendarmería Nacional) y Chile (Carabineros).

Más allá de estos contrapuntos, el continente americano presenta numerosos casos exitosos de cooperación inter agencial y operaciones conjuntas, entre militares y policías, de cara al crimen organizado. Entre otros, El Salvador (con el Plan Cuscatlán) y Guatemala, en la región centroamericana; Perú (bajo liderazgo de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA) y Colombia, en la región andina, e incluso Brasil en el Cono Sur. No obstante, persistirían problemas de cooperación entre instituciones militares y policiales del mismo país, en materia de inteligencia.

También deben tenerse en cuenta los éxitos de la cooperación fronteriza entre México y Estados Unidos contra el crimen organizado, pues es un claro ejemplo de coordinación entre las fuerzas armadas del primero de esos países con fuerzas de seguridad del segundo.

De cara a una continuación, o eventual incremento, del empleo de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado, se indicó la necesidad de desarrollar reglas de empeñamiento específicas y claras, que garanticen el castigo de los agentes criminales al tiempo que se preservan los derechos humanos. Coincidentemente con esto, desde otras perspectivas se subrayó que la participación de militares en esta cuestión debe enmarcarse en un liderazgo civil en el máximo nivel decisorio; ejecutarse con protocolos estandarizados; apuntar a objetivos focalizados; y estar regulada por una adecuada proporcionalidad en el uso de la fuerza, actualizando y adaptando para ello la normatividad y la doctrina de empleo.

#### Algunas ideas (a modo de conclusiones)

La fecunda y productiva labor desarrollada en el Taller por los especialistas, bajo coordinación de los facilitadores, dejó un saldo de numerosas propuestas y recomendaciones relativas al combate a la criminalidad organizada, cuyo tratamiento puede ser objeto de próximos eventos académicos. Algunas de esas ideas se exponen a continuación, como cierre del presente trabajo.

- Para hacer frente a la criminalidad, se considera conveniente adoptar, en el marco de la democracia, una postura de “**tolerancia cero**” consistente en hacer cumplir la ley. No se puede caer en el ciclo de la tolerancia, la inacción y la participación.
- Es necesario optimizar las estrategias empleadas en la lucha contra el crimen organizado transnacional, pues no han sido efectivas y son obsoletas. Es preciso adoptar un **concepto integral**, sistémico, coordinado y complementario entre sus actores, que incluya una interpretación sociológica del fenómeno.
- Son necesarias **estrategias a mediano y largo plazos** que incluyan **políticas públicas** efectivas, y disminuir la alta rotación de los funcionarios de seguridad pública a consecuencia de un cambio de gobierno, pues esto perjudica las iniciativas de lucha contra el crimen organizado. Estas políticas públicas deben contar con la asignación de recursos necesarios, caso contrario el Estado continuará con dificultades para realizar una acción efectiva contra el crimen organizado, e incluir una imprescindible **coordinación**

**interagencial**, que requiere el desarrollo de medidas de conocimiento y confianza, fundamentales para la cooperación. Es necesario recordar, además, que una excesiva y poco ágil burocracia estatal obstaculiza la eficacia del trabajo interinstitucional y el fomento de la confianza y la velocidad del combate a la criminalidad

- Al mismo tiempo, resulta indispensable privilegiar la **inteligencia** en la determinación de estrategias para enfrentar al crimen organizado, pero con un alto componente tecnológico y confiable con la población. En este sentido, la inteligencia no debe ser vista como un problema sino como parte de la solución.
- La **falta de estándares** en el combate al crimen organizado a nivel nacional e internacional, y la ausencia de una **política hemisférica** desde la perspectiva de la inteligencia criminal contribuyen a su expansión.
- En el caso específico de América del Norte, pese a que iniciativas prometedoras como el Plan Mérida no sólo no han logrado la disminución de los índices de violencia e impunidad, sino que éstas han aumentado al igual que el tráfico de drogas ilegales, se reafirma la necesidad de realizar **acciones conjuntas** contra el crimen organizado.
- En el Caribe, por su parte, debe tenerse en cuenta su diversidad y heterogeneidad, con países de diversos tamaños, idiomas y con gran influencia de actores geopolíticos propios y externos (Puerto Rico, Cuba, Belize, Guyana, Antillas Mayores y Menores, presencia de Francia y Gran Bretaña, etc.). Todo esto puede condicionar de cierta manera la efectividad de la lucha contra el crimen organizado.
- En relación al Cono Sur, sus extensas fronteras y las características geográficas de sus países del Cono Sur dificultan el control de la Criminalidad organizada. Por esa causa, para detener la expansión de esa amenaza se requiere un efectivo **control territorial**

## CLOSING REMARKS

MG James E. Taylor  
Interamerican Defense College Director

Ladies and Gentlemen let me begin by thanking you for your participation in this magnificent conference. What a great two days we have had! This workshop has been content-rich!

Yesterday, from Gaston Schulmeister, we gained insight into the Organization of American States' efforts and vision on how to address transnational organized crime in the Western Hemisphere. From that excellent foundation under the expert insights of Victor Sanchez and Dr. Alex Crowther, we gained insights about cybercrime's growing problem. We were then favored with a presentation by General Oscar Naranjo. From his experience as the Director of the National Police of Colombia, he shared insights about the main manifestations of transnational organized crime in the hemisphere. Dr. Ivan Briscoe then enlightened us on two variables that add to the complexity of transnational organized crime—corruption and weak states that are enablers of this problem.

And, with that foundation, we entered into our debates. In this first round of discussions, we were able to identify the factors that are facilitating transnational organized crime by region in our hemisphere. We started our second day of this conference with a magnificent presentation by Mrs. Teresa Martinez Trujillo, who aptly illustrated the ties between transnational organized crime and violence. Her presentation served as a foundation for our second regional debate. In our second round of debate, we were able to derive some information that will be of exceedingly great value to our hemisphere. We were able to explore, again by region, the intersection between security and defense as it relates to transnational organized crime.

There is a great need for academic thought on this subject because it is a reality facing our hemisphere. Transnational organized crime's complex problem requires a whole of government or an interagency response within a state. Security forces alone cannot solve it. Defense must assist. There is an intersection and a synergy of authorities necessary to address a problem so pervasive that it threatens the population, the government, and crosses bureaucratic and state boundaries.

Following that debate, we were able to gain the perspective of SOUTHCOM on transnational organized crime in the WHEM. And, we concluded our conference with a perspective from the Deputy Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs on the effectiveness of a strategy of multilateral cooperation.

We need to apply these principles because this workshop has illustrated an alarming trend. Criminal organizations are taking advantage of technology. They are adapting their structures to forms that are difficult to trace and neutralize. They are diversifying their activities. And, despite this global crisis environment, trafficking in drugs, people, and illicit weapons, as well as cybercrime and money laundering, are still rising to unprecedented levels.

In this conference, we have learned that transnational organized crime undermines the states of our hemisphere's abilities to provide their citizens with essential **services**. It is fueling violent conflicts. And it is subjecting people to intolerable suffering. We learned that the cost of transnational organized crime is estimated to be roughly 3.6 percent of the global economy. These are resources that could be better used to assist our populations.

We gained an understanding of the complexity associated with the fact that the security forces designed to maintain order within national boundaries are challenged by criminal organizations that operate with freedom of movement across national borders.

We learned that we need to overcome piecemeal responses to this complex problem. When we view transnational organized crime only with the context of our agency, department, program mandate, bureaucracy, or nation, we impede policy coherence and effective action.

## ¿Admirando un problema o resolviéndolo?



Source: Alexander the Great Cutting the Gordian Knot, Giovanni Paolo Panini, Public domain, via Wikimedia Commons

- El complejo problema de la delincuencia organizada transnacional se manifiesta de manera **diferente** en los países del hemisferio.
  - Requiere la aplicación de una solución compleja que es interagencial dentro de un estado, y multilateral en nuestro hemisferio.
- La solución se agrava por la corrupción y su habilitación por los estados débiles o fallidos.
- Factores externos, como una crisis de pandemia global, se suman a la complejidad.

Necesitamos admirar **menos** este problema, y lograr más "victorias rápidas" con soluciones internacionales

Declaraciones axiomáticas



IADC

Inter-American Defense College

Ilustración 1: ¿Admirando un problema o resolviéndolo?

I want to conclude with this thought. We need to stop admiring the problem. For some reason, as human beings, we tend to admire problems more than we **solve** them. We identify problems. We frame them. We describe them. We dig into the root causes. We table them. We put them on the back burner and roll them out from time to time. We present the conclusions of our findings. We talk a lot. Yet, what we do is often ineffective, and usually at a significant cost.

We need to move past admiring the problem of transnational organized crime. We need to move forward, solve facets of the problem, and celebrate a series of quick wins through effective international solutions.

Let me share a classic example; a metaphor for what I am describing. In 1718, Giovanni Paolo Panini painted this masterpiece of Alexander the Great cutting the Gordian knot that you see on the left side of this slide. This painting shows the town of Gordium (which is in present-day Turkey) in 344 BC. It shows the chariot of Gordius, the father of King Midas. The chariot's yoke is fastened by such a complex knot that it could not be untied. The oracle of Delphi prophesied that whoever loosed the knot would become the ruler of Asia. Roman historian Quintus Curtius Rufus described the knot as a masterwork. He records that "it was comprised of several knots all so tightly entangled that it was impossible to see how they were

fastened.” Instead of trying to untie the complex knot, Alexander the great cut through it with his sword. And then, he went on to conquer the Asian kingdoms as far east as Afghanistan.

How does this classical vignette apply to this magnificent conference? Simple. Alexander the Great did not spend a lot of time admiring the problem of the Gordian knot. He solved it through an innovative quick win. Alexander the Great probably noticed that it could never be untied so long as the two ends of the rope remained spliced together. So, he used his sword to cut the rope and create an end. Like the Gordian knot, the complex problem of transnational organized crime is a problem that was created by man. Therefore, man can solve this problem. It will not be easy to solve this problem. But, it is possible. Man can solve it.

We do not need to keep admiring it. I propose that when you combine these presentations that we experienced in this conference these past two days, with the points that Dr. Bartolome raised in his commentaries on our two debates, three clear principles are manifest that, perhaps, rise to the level of being axiomatic. I am saying that we can all agree that they represent a statement or proposition that is established, accepted, or self-evidently true.

1. The complex problem of transnational crime manifests itself differently in the countries of the hemisphere. Therefore, it requires applying a complex solution that is interagency and whole of government within a state, and multilateral in our hemisphere.
2. The solution to this complex problem will take time because its application is aggravated through corruption and enabling by weak or failing states.
3. External factors, like a global pandemic crisis, add to the complexity.

We may not be able to effectively address the ugliest issues with transnational organized crime as a “quick win.” But, we can certainly solve parts of it. And, we can chip away at it. Using the metaphor of the Gordian knot, we can undoubtedly free up an end.

We all know that with transnational organized crime, we have a thinking enemy who will try to adapt, modify, and react. But, we can overcome this. We can keep the adversaries off balance with quick wins as we work toward the bigger fixes.

There is no doubt but that as we take small incremental steps to solve this issue using the principles that we identified in this pioneering workshop, we will not only be able to celebrate the little quick-win improvements, but also, we will build the energy to take on those bigger aspects of this problem.

We suggest that we need to spend less time admiring the problem, and more time solving it through a series of quick wins that we obtain through international solutions to this international problem.

Ladies and Gentlemen, thank you for your participation in this important conference. Thank you to our world-class interpreter team. Thank you to our speakers. Thank you to our IT and seminars and conferences team. And, thank you, Dr. Bartolome, for your work with this.

We hope that you, your families, and your co-workers stay safe during this pandemic crisis, and that your countries can overcome it with the minimum economic impact possible, and that your lives can soon return to normal.

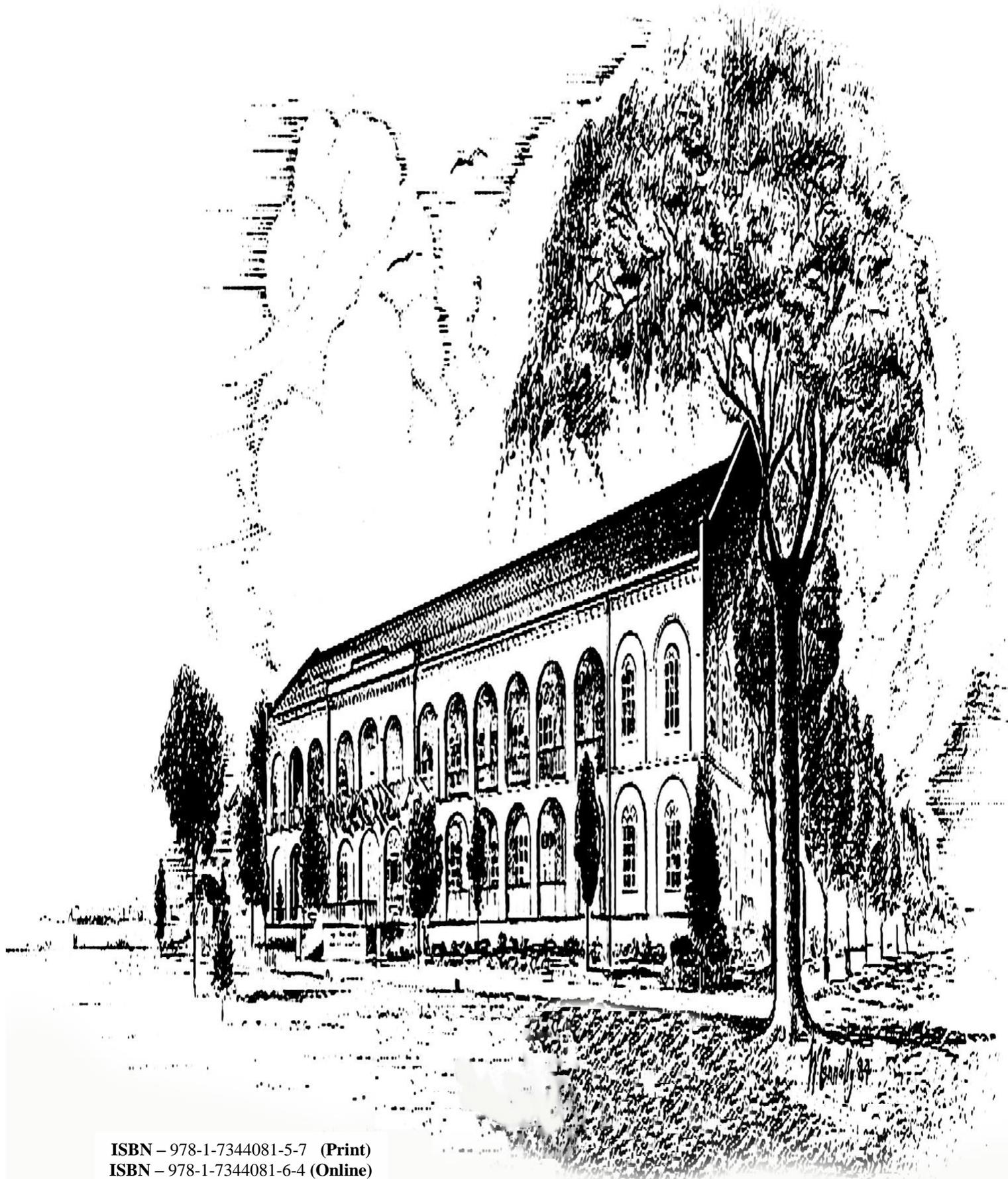
Una vez concluidos los dos días de presentaciones se solicitó a los ponentes que resumieran sus comentarios para esta publicación. El IADC no se hace responsable de las opiniones vertidas en los artículos publicados. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas o que queden implicadas en sus distintos artículos son las de sus autores y no reflejan necesariamente la política o posición oficial ni del Colegio Interamericano de Defensa, ni de la Junta Interamericana de Defensa, ni de la Organización de Estados Americanas, ni la del país u organización representada por el autor.

Las actas del Transnational Organized Crime Workshop se publican bajo una licencia de Creative Commons Attribution – Non Commercial 4.0 Internacional (CC BY NC). Su contenido es de distribución gratuita, los usuarios pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir o crear un enlace que dirija a esta publicación. El derecho de utilizar este material no releva al usuario de la responsabilidad de otorgar el crédito correspondiente a los autores y a la publicación proveyendo una descripción bibliográfica completa del trabajo. El usuario debe notificar a los autores y a la publicación si intenta realizar algún cambio. El CID no cobra a los autores por presentar sus ponencias y tampoco cobra por la utilización de este material. Para más información sobre esta licencia puede visitar el sitio <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> o envíe una carta a Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA. Para más información sobre el CID, por favor, visite nuestra web [www.iadc.edu](http://www.iadc.edu). Publicada en Washington, D.C. (EE. UU.).



Publicada en Washington, D.C. (EE.UU.).

ISBN – 978-1-7344081-5-7 (Print); ISBN – 978-1-7344081-6-4 (Online)



ISBN – 978-1-7344081-5-7 (Print)  
ISBN – 978-1-7344081-6-4 (Online)