Capítulo tercero

Construyendo una política latinoamericana contra la delincuencia organizada transnacional (DOT)

Carolina Sancho Hirane

Resumen

El texto aborda la DOT en países latinoamericanos contextualizando el fenómeno en los tiempos contemporáneos y describiendo sus tendencias. Posteriormente, plantea una serie de premisas que se deben considerar en la formulación de una política pública sobre el tema. Por último, propone algunos elementos para tener en cuenta en la formulación de esta política pública considerando, desde una perspectiva internacional, aportes relevantes en el tema. Desde una óptica nacional, se plantea la modernización del Estado para enfrentar la DOT y se sugiere una política pública integrada que considere en forma simultánea diversos tópicos involucrados en la manifestación del fenómeno desde una perspectiva a corto, mediano y largo plazo.

Palabras clave

Delincuencia Organizada Trasnacional (DOT), Política pública, Inteligencia contra el crimen organizado, Modernización del Estado, Enfoque integrado.

Building a Latin American public policy against Transnational Organized Crime (TOC)

Abstract

The text addresses TOC in Latin American countries, contextualizing the phenomenon in contemporary times and describing its trends. Subsequently, it sets out a series of premises to be considered in the formulation of a public policy on the subject. Finally, it proposes some elements to be considered in the formulation of this public policy considering, from an international perspective, relevant contributions on the subject. From a national perspective, the modernization of the State to face the TOC is proposed, as well as an integrated public policy that simultaneously considers several aspects involved in the manifestation of the phenomenon is suggested considering a perspective in short, medium and long term.

Keywords

Transnational Organized Crime (TOC), Public policy, Intelligence against organized crime, State modernization, Integrated approach.

Introducción

El tema de este artículo es la delincuencia o crimen organizado transnacional (DOT) en las Américas, haciendo especial referencia a Latinoamérica. Se enfoca particularmente en los desafíos desde una perspectiva de política pública, describiendo el modo en que el fenómeno se manifiesta en la actualidad. La comprensión de estos elementos puede orientar para una formulación de política o estrategia contra el DOT compartida entre los países de la región. Condición necesaria, mas no suficiente, para reducir —e idealmente— eliminar este ilícito en sus múltiples manifestaciones, como para, asimismo, limitar su alcance fortalecido y ampliado por la globalización, lo que ha favorecido una perspectiva planetaria del espacio potencial de operaciones.

El texto se articula en tres ejes. El primero contextualiza el fenómeno de la DOT en la región. El segundo identifica premisas fundamentales por considerar para la elaboración de una política o estrategia contra la DOT en países Latinoamericanos, que por tradición no se han contemplado o, en su defecto, se han formulado de manera infusiciente. El tercero explica desde una óptica de política pública, elementos esenciales que contemplar para que la intervención del Estado contra la DOT, por medio de una política pública, contribuya al logro del objetivo buscado, considerando el respeto a los principios democráticos.

La metodología utilizada está basada en documentos oficiales, textos especializados (libros y artículos de revistas científicas), informes de organismos especializados, entrevistas a expertos, conversaciones de la autora con especialistas en la materia y trabajos previos de la suscrita.

1 Desarrollo

1.1 Contextualizando la DOT a nivel internacional y hemisférico

La evolución de la DOT en la región está asociada a su desarrollo internacional. Se constata al revisar los acuerdos internacionales en el tema y su influencia en acuerdos regionales en la materia. A lo que se adicionan instancias multilaterales subregionales que también contribuyen al esfuerzo declarado de forma colectiva de enfrentar estos ilícitos.

Desde una perspectiva jurídica, con relación a la DOT, el paso trascendental fue el año 2000 en Palermo, donde se originan

la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, que establecieron una conceptualización compartida sobre el fenómeno en la que se explicitaban factores mínimos que deben estar presentes en su realización, tal como indica su definición, al entenderla en términos de un:

> «Grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material» (ONU, 2004: 5).

Desde una perspectiva histórica ha sido un instrumento primario en el tema. A nivel hemisférico no solo ha sido referenciado de forma constante, sino que también se ha reiterado la necesidad de que los países del continente americano lo suscriban o apliquen, para cuya implementación se ha ofrecido apoyo.

Por ejemplo, el Plan de Acción Hemisférico Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2006 señala al inicio del documento:

> «El presente Plan de Acción Hemisférico tiene como propósito principal promover la aplicación por parte de los Estados Miembros de la OEA de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus protocolos […]» (OEA, 2006).

Otro ejemplo se encuentra en Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT), que depende de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, creado en 2016. Su finalidad fundamental es la «asistencia técnica y legislativa a los Estados Miembros de la OEA para enfrentar y responder a la delincuencia organizada transnacional en sus distintas manifestaciones» (DDOT, s. f.). Por ejemplo, apoyando a «Estados Miembros que lo requieran en función de mandatos de la Organización, y para dar cumplimiento a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres Protocolos […]».

A lo largo de los años, otros documentos internacionales específicos han complementado la Convención de Palermo (2000), lo que ha contribuido a robustecer su finalidad. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción del año 2003, cuya finalidad es:

> «[…] promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar a tal fin la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y promover la integridad, la rendición de cuentas y la buena gestión de los asuntos y bienes públicos» (ONU, 2010).

Entre los principales aportes de este documento destaca, por un lado, el reconocimiento que, en el marco de la corrupción, la tipificación del delito de soborno en funcionarios públicos tiene dos actores, tal como se explicita en el artículo 15:

> «a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales; b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales» (ONU, 2004: 18).

Por otro lado, esta convención genera el espacio para visibilizar el daño que genera la corrupción, como factor que no solo debilita el Estado de derecho, sino que además perjudica a las comunidades más vulnerables, pues:

> «[…] afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo» (ONU, 2004).

La Convención de Palermo ha sido un hito que favorece un punto de partida compartido para perseguir la DOT en el ámbito internacional como para la elaboración de documentos internacionales que contribuyen a esa labor.

También en este caso se constata el impacto regional de compromisos internacionales multilaterales en términos de referencia en los documentos hemisféricos. De esta manera, el Plan de Acción

Hemisférico Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (OEA, 2006) exhorta a los «Estados Miembros que todavía no lo hayan hecho a que consideren suscribir, ratificar y/o adherirse, según sea el caso, a los siguientes acuerdos internacionales: […] Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción […]» (OEA, 2006).

En el caso de los países Latinoamericanos esto es de especial relevancia y utilidad debido a los altos índices de percepción de corrupción que presenta. En efecto, a partir del índice de percepción de la corrupción de 2024, la consejera regional para las Américas de Transparencia Internacional, Luciana Torchiaro, ha señalado que:

> «[…] observamos este año es que la región no logra avanzar en la lucha contra la corrupción y hay una 'desprioritización' de la agenda de transparencia en la mayoría de los países. Este año, la región obtiene 42 puntos sobre 100 posibles, en una escala de cero a 100, en la que 100 es percibido como muy limpio y cero como muy corrupto, y esto nos ubica a 22 puntos por debajo de la Unión Europea y 3 puntos por arriba de Medio Oriente y África del Norte» (Drazer, 2025).

En la figura 1 se ilustra un panorama hemisférico de precepción de la corrupción para el 2024, de acuerdo a la medición efectuada por transparencia internacional.

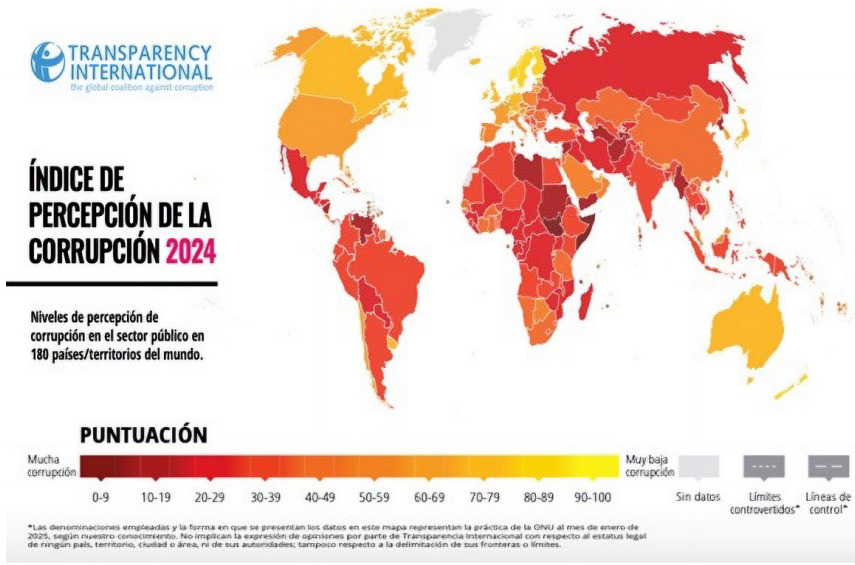


Figura 1: Índice de percepción de la corrupción (2024). Fuente: Índice de percepción de la corrupción 2024, Transparencia Internacional

En la perspectiva de Torchiaro, Latinoamérica se distingue en materia de corrupción por su:

> «[…] debilidad institucional de Latinoamérica, la falta de transparencia sostenida en el tiempo, la falta de participación, han permitido el auge del crimen organizado, y esto es muy propio de la región. Hoy, Latinoamérica se ha convertido en un polo internacional del crimen organizado. En la región, observamos tráfico de drogas, tala ilegal, minería ilegal, tráfico de personas, e infinidad de crímenes que se nutren de la corrupción para poder operar libremente» (Drazer, 2025).

Por este motivo, los esfuerzos por abordar la DOT desde la corrupción es relevante de los acuerdos internacionales reiterados a nivel hemisférico es un aporte significativo para debilitar estos ilícitos.

Los esfuerzos realizados, aunque importantes, son insuficientes. Indicador de aquello puede son los altos niveles de violencia registrados en América Latina y el Caribe, que superan en las últimas dos décadas a otras zonas del mundo —que no están en guerra—, al consignarse «20 homicidios por cada 100 000 habitantes, cifra que más que triplica la tasa observada a nivel mundial» (BID, 2024:9).

Ello permite entender que, aun cuando a nivel regional en la OEA, la Secretaría de Seguridad Multidimensional a través del DDOT aporta con:

> «[…] servicios de Secretaría Técnica a distintos foros políticos y especializados con competencia en la materia en el ámbito de la OEA y promueve proyectos de cooperación entre los Estados Miembros para fortalecer capacidades de investigación y persecución del crimen organizado a partir de distintas áreas temáticas, incluyendo: Lavado de activos; Corrupción, financiamiento ilícito y recuperación de activos; Decomiso, gestión, administración y liquidación de bienes de procedencia ilícita; Crímenes ambientales y protección de especies; Minería ilegal; Trata de personas; Tráfico; Ilícito de migrantes; Tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; Comercio ilegal y economías ilícitas; Delito cibernético y uso ilícito de Criptomonedas; Inteligencia artificial aplicada contra la Delincuencia Organizada» (DDOT, s. f.).

Todo esto en instancias subregionales se contemplan la DOT como tema interés.

En este sentido, en el marco del Consenso de Brasilia, creado en 2023 con el «objetivo fortalecer los lazos entre los países vecinos que componen América del Sur, promover la cooperación y proyectar la voz de Sudamérica en el mundo», se ha considerado como un asunto priorizado el «combate al crimen organizado transnacional», entre otros temas. En el marco de la presidencia *pro tempore* de Chile, se efectuó la primera reunión que abordó de forma específica la DOT,en la I Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Seguridad Pública y Crimen Organizado del Consenso de Brasilia, realizada en Santiago de Chile en abril de 2024. En dicha instancia, se hizo un llamado:

> «[…] urgente [a] que las autoridades de todos los países coordinemos nuestros esfuerzos para combatir la inseguridad y el crimen organizado, ya sea compartiendo experiencias, intercambiando información que permita frenar a los delincuentes y elaborando una estrategia, con acciones concretas y medidas conjuntas, para frenar el crimen organizado en la región» (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024).

En el segundo semestre de 2024, con la presidencia *pro tempore* de Colombia, fueron dados:

> «[…] los primeros pasos para establecer una red de autoridades penitenciarias para fortalecer los sistemas carcelarios de los 12 países, así como se realizó un diagnóstico sobre los delitos ambientales en América del Sur que están relacionados con las finanzas criminales» (Swissinfo, 2025).

El primer semestre de 2025, con la presidencia *pro tempore* correspondiente a Ecuador, se ha indicado que el tema del COT es asunto prioritario y que se dará continuidad al trabajo realizado por las presidencias rotativas previas.

De acuerdo con lo expuesto, es posible señalar que los diferentes espacios multilaterales no evidencian superposición y pueden considerarse como instancias complementarias con la posibilidad de reforzarse. Asimismo, se constata que las acciones multilaterales en el hemisferio están influidas por la evolución de los temas y acuerdos internacionales que se efectúa en Naciones Unidas. Para finalizar, se observa un esfuerzo por gene-

rar una concertación a nivel subregional debido al incremento en la violencia de la DOT en la Latinoamérica, lo que afecta de forma inédita a países sudamericanos, como por ejemplo Ecuador y Perú. Ambos han debido adoptar medidas excepcionales ante repentinas olas de violencia en ciudades importante como Guayaquil y Lima, respectivamente (International Crisis Group, 2025; Arce, 2025).

1.2 Premisas fundamentales para una política o estrategia contra la DOT en Latinoamérica

Abordar de manera eficaz la DOT requiere como mínimo identificar las tendencias internacionales asociadas al fenómeno y las particularidades de la zona que se espera intervenir para modificar los resultados observados en el sentido buscado. De esta manera, se conecta el contexto amplio que incide en la situación particular de una zona específica en un tiempo determinado.

Aunque parece lógico, no siempre se ha considerado aquello al momento de preparar respuestas desde el Estado, lo que revela desconocimiento de especificidades de una localidad en particular y contribuye a explicar por qué medidas exitosas en un caso pueden ser un fracaso en otro. Por ejemplo, la recomendación de intensificar políticas de detención, persecución y sanción («mano dura») en algunos ilícitos puede fracasar si no existe una capacidad estatal efectiva de implementarlo. Ejemplo clásico de aquello son las primeras respuestas gubernamentales ante hechos de violencia asociados a ilícitos que impactan a la opinión pública, que prometen incrementar las detenciones, sanciones y encarcelamientos. Aunque, en la práctica, la policía tiene déficits de personal, el sistema judicial está superado en las causas por investigar, los funcionarios disponibles son menos del mínimo necesario y las cárceles están sobrepobladas, lo que pone en jaque el control penitenciario en su interior.

Se plantea en contraposición a esta «política de mano dura» una política consistente que, en términos de oposición a la anterior nomenclatura, se denominaría «política de cabeza inteligente», basada en la comprensión de las tendencias actuales, globales y locales que configuran el fenómeno y que no solo se basa en la evidencia, sino que también considera las fortalezas y debilidades institucionales para enfrentar la DOT. Se tiene la convicción

de que debe efectuarse en el marco de sistemas políticos democráticos cuya legitimidad está asociada a la provisión de bienes públicos como seguridad y desarrollo a toda la población. Los importantes déficits en su concreción, reflejados en un permanente decrecimiento en sus indicadores, pueden poner en cuestionamiento la preferencia de la democracia como sistema político por los ciudadanos, lo que deteriora su legitimidad (Malamud y Nuñez, 2024).

El desarrollo en Latinoamérica de una política pública consistente para enfrentar la DOT requiere considerar como mínimo algunas premisas, como supuestos básicos por contemplar en la formulación de la intervención del Estado para enfrentar el tema. A continuación se presenta una propuesta de ellas con la que se espera promover un debate en la materia, basado en la información existente y la evidencia disponible, para evitar que nuevos planteamientos de política pública se efectúen con base en ideas apoyadas en inspiraciones emocionales con escaso sustento empírico.

A continuación se proponen diez premisas por considerar en la formulación de una política o estrategia latinoamericana contra la DOT:

– *Premisa uno.* La tradicional conceptualización de la DOT requiere ser actualizada, pues una aproximación descriptiva es insuficiente para comprender el fenómeno que es necesario abordar, por ejemplo, desde una óptica de política pública.

  En este sentido, en la actualidad se plantea la pertinencia de una conceptualización que dé cuenta de la evolución de la DOT (Albarracín 2023; Zeballos, 2024), lo que sugiere repensar el modo en que es entendida. Considerando que se ha transformado en términos de considerarla, además, como un tipo de orden social que en algunas zonas se instala con la finalidad de imponer una organización diferente a la previamente establecida (Trejo y Ley, 2022; Felman y Luna, 2022; Guerra, 2023).

  En efecto, se trataría de grupos que a través de un:

  > «[…] conjunto de acciones y decisiones tomadas de forma conjunta entre autoridades legalmente instituidas y una organización criminal que ejerce un amplio dominio sobre un territorio y una fuerte influencia sobre

la sociedad local. Se orientan al manejo de la administración pública con la finalidad de apropiarse de sus recursos bajo una fachada de legalidad» (Duque, 2021: 353).

De forma que contar con una definición contemporánea del fenómeno se convierte en un desafío, lo que evidencia los cambios que de forma incremental se detectan en su manifestación, tanto en su manera de actuar como en las implicancias derivadas. Un ejemplo en este sentido es el surgimiento de la noción «gobernanza criminal» (Duque, 2021), que da cuenta de cómo en algunas instancias ha surgido una coordinación entre políticos y criminales que facilita el logro de los objetivos de cada uno de estos actores, en especial cuando la institucionalidad del Estado es débil.

– *Premisa dos*. El tradicional enfoque para enfrentar la DOT presenta importantes déficits que se reflejan en el incremento del fenómeno a nivel global, por lo que es necesario revisar la eficacia de la manera en que históricamente ha sido abordado el fenómeno.

La Iniciativa Global contra el Crimen Organizado (GI-TOC), en el segundo informe global contra el crimen organizado, publicado en 2023, midió quince ilícitos, diez de ellos por segunda vez, lo cual supone un alza si se compara con la medición previa. La figura 2 precisa los valores de este aumento.

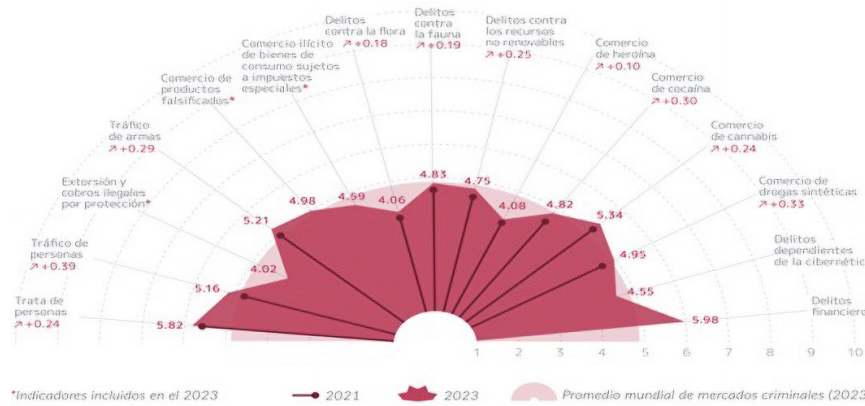


Figura 2: Mercados criminales, el promedio mundial de 2021 vs. el de 2023. Fuente: GITOC, 2023

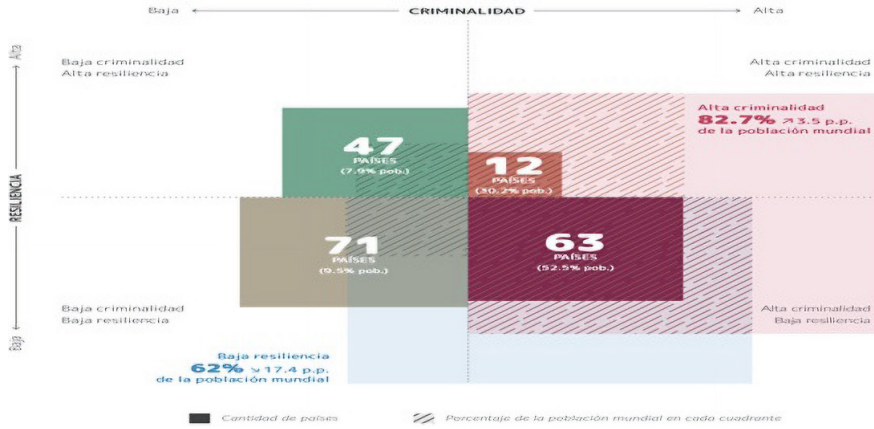


Figura 3: Clasificaciones de vulnerabilidad. Fuente: GITOC, 2023

Esta medición consideró 193 países, de los cuales 134 presentan baja resiliencia a la criminalidad, es decir, una escasa capacidad para recuperarse de este tipo de ilícitos. Esta situación afecta al 62 % de la población mundial, tal como se indica en la figura 3.

El tráfico de drogas, principal ilícito que desarrolla la DOT, tampoco presenta resultados que permitan creer que está en retroceso. El *Informe Mundial sobre las Drogas 2024*, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), evidencia que el consumo y la producción de drogas no se reduce.

> «El número de personas que usan drogas se elevó a 292 millones en 2022, lo que representa un aumento de 20 % en 10 años. El cannabis sigue siendo la droga más ampliamente consumida en todo el mundo (228 millones de consumidores), seguido por los opioides (60 millones de consumidores), las anfetaminas (30 millones de consumidores), la cocaína (23 millones de consumidores) y el éxtasis (20 millones de consumidores)».

Según el mismo informe, de las 64 millones de personas que presentan «trastornos por el uso de drogas, solo una de cada 11 recibe tratamiento», asunto en el que las mujeres están en desventaja. Ellas acceden en menor medida que los hombres a rehabilitación, pues «solo una de cada 18 mujeres con trastornos por consumo de drogas recibe tratamiento en comparación con uno de cada siete hombres» (UNODC, 2024).

– *Premisa tres*. América Latina y el Caribe son reflejo de las tendencias internacionales en materia de DOT y en algunos aspectos los impacta de forma severa, por ejemplo en la violencia asociada, que la convierte en «la región más violenta del mundo e insegura del mundo» (BID, 2024: 9).

En Latinoamérica, los homicidios son una de las consecuencias de la DOT, y los causan diversos motivos: ajustes de cuentas, sicariatos, extorsión, secuestro o delitos hacia la propiedad privada o las personas. El informe *Los Costos del Crimen y la Violencia* del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) destaca que, en las «dos últimas décadas, la tasa de homicidios en ALC ha sido sistemáticamente mayor que en las otras regiones del mundo» (BID, 2024: 9), lo que mantiene una tendencia en ALC para 2022 de «20 homicidios por cada 100.000 habitantes, cifra que más que triplica la tasa observada a nivel mundial» (BID, 2024: 9), de modo que se produce un coste directo en promedio del «3,44 % del PIB de los países de la región en 2022» (BID, 2024: 13), medición en la que se consideran 22 países. Ello equivale a «aproximadamente 78 % del presupuesto público para educación, el doble del presupuesto público para asistencia social y 12 veces el gasto público y privado para investigación y desarrollo de estos países» (BID, 2024: 13), lo que evidencia el dañino impacto que genera en la sociedad.

Coincidiendo con el informe del BID, el *Balance de Homicidios en América Latina y el Caribe 2024*, elaborado por Insight Crime (2025) estima una tasa de homicidios de 20,2 por cada 100 000 habitantes, la cual varía en cada país tal como se ilustra en la figura 4 y 5.



Figura 4: Tasa de homicidios en América Latina en 2024. Fuente: Insight Crime, 2025



Figura 5: Tasa de homicidios en América Latina en 2024. Fuente: Insight Crime, 2025

En la actualmente, el país más violento de la región es Ecuador, que registra un asesinato cada hora y tiene una tasa de 38 homicidios por cada 100 000 habitantes; se contabilizan 1300 homicidios en los 50 primeros días del año, cifra que se ha incremento en un 40 % respecto al 2023, lo cual evidenciaría que «Ecuador enfrenta ahora una nueva configuración de bandas criminales, más armadas, mejor entrenadas y más violentas que nunca» (Mella, 2025).

No obstante, el incremento en la violencia por parte de la DOT no es exclusivo de Ecuador; diferentes países identifican bandas transnacionales cuya novedad está dada por su control territorial en la zona donde se instalan, la violencia con la que actúan para imponerse y su capacidad para actuar en el ámbito internacional, entre otros factores (Manjarrés, McDermott y Newton, 2024).

– *Premisa cuatro*. Se requiere una efectiva capacidad para abordar la DOT de manera integral, incorporando enfoques cuya relevancia se comienza a entender recientemente, como, por ejemplo, la perspectiva de negocio ilícito que sustenta la permanencia y ampliación del alcance de la DOT.

  Esta perspectiva implica comprender al menos tres ideas clave:

  a) «La criminalidad es un problema regional más que nacional» (Bergman, 2023: 14), lo que obliga a pensar, planificar y actuar en lógica de cooperación internacional, asunto que en la región ha sido difícil. Recientemente se han observado

esfuerzos que buscan revertir la pasividad previa (Vargas, 2024; McCubin, 2025).

b) «Tanto la prosperidad económica como el incumplimiento de las leyes son dos factores que deben combinarse para el aumento de la delincuencia» (Bergman, 2023: 14), bajos niveles de institucionales es un caldo de cultivo para potenciar la DOT, en especial cuando se produce un incremento en el poder adquisitivo de la población, si no se fortalece la institucionalidad de forma paralela, aspecto descuidado en los países de la región, en particular por una subvaloración de los niveles de corrupción que han estado produciéndose en su interior.

   El índice de percepción de la corrupción 2024 alerta sobre los delitos ambientales en América señalando que:

   > «La corrupción en las Américas ha permitido que el crimen organizado opere con libertad de acción e impunidad. Esto facilita los delitos ambientales, como la tala ilegal en Ecuador (32), la minería ilegal en Chile (63) y Colombia (39) y el tráfico de flora y fauna silvestres en Brasil (34) […] Prácticamente el 80 % de los 1013 asesinatos de defensores ambientales que se han cometido desde 2019 sucedieron en las Américas (794), en particular en Brasil, Colombia y México» (Transparencia Internacional, 2025).

c) «El crimen se ha convertido en un "negocio rentable"» (Bergman, 2023: 14) y resulta difícil estimar sus ganancias. Sin embargo, decomisos producto de operaciones que desbaratan acciones de la DOT permiten acercarse a la magnitud del dinero que mueve. Un caso emblemático ocurrió en México cuando en 2019 la policía llegó a la residencia del empresario ZhenLi Ye Gon y encontró dinero apilado que en total sumó 207 millones de dólares estadounidenses (*BBC*, 2019).

– *Premisa cinco*. El factor tecnológico está cada vez más incorporado en la comisión de ilícitos efectuados por la DOT, lo que amplia las posibilidades de su realización y las ganancias que produce, de modo que es un desafío para el Estado detectarlo de forma oportuna, tener la capacidad para monitorearlo, perseguir y sancionar el uso de las tecnologías sofisticadas en la comisión de ilícitos.

El caso Encrchat ilustra la magnitud del desafío, al desbaratar un grupo de personas que usaba mensajería encriptada para coordinar ilícitos enmarcados en la DOT.

> «Desde el inicio de la operación, se han llevado a cabo 6558 arrestos, incluidos 197 "objetivos de alto valor". Además, se han incautado 739,7 millones de euros en efectivo y se han congelado 154,1 millones de euros en activos y cuentas bancarias. En términos de drogas ilegales, se han incautado 30.5 millones de pastillas de drogas químicas, 103,5 toneladas de cocaína, 163,4 toneladas de cannabis y 3,3 toneladas de heroína» (Ficarazzi, 2023).

Se reconoce que esto es solo el comienzo, pues posteriormente nuevas operaciones han seguido detectando el uso de tecnología encriptada para la DOT. En todos los casos se han incautado significativas sumas de dinero y droga (Sánchez, 2024; Viudez, 2025).

- *Premisa seis.* Abordar con eficacia la DOT desde el Estado requiere robustecer la inteligencia criminal, muchas veces confundida con la inteligencia policial. Sin embargo, se trata de cosas diferentes, pero relacionadas. Mientras la primera corresponde a la función de inteligencia desarrollada por la policía, la segunda se refiere a la inteligencia contra el crimen organizado que se espera sea realizada por las diferentes entidades vinculadas al tema: aduanas, cárceles, policías, instituciones de inteligencia financiera (Sancho, 2024), las cuales requieren para su eficacia una instancia de encuentro para integrar la información obtenida, compartir los análisis elaborados y coordinar la actuación con la finalidad de generar un panorama del fenómeno en cada país y las aristas internacionales detectadas que requieren colaboración internacional.
- *Premisa siete*. Reducir la DOT no puede lograrse solo con la actuación del Estado en términos de monitoreo, detección, detención, persecución y sanción. El rol de la sociedad civil es clave para legitimar este trabajo y rechazar una cultura de favorezca la DOT, por ejemplo: la compra de ilícitos robados o falsificados, que puede legitimarse por tener un valor económico, argumentando el escaso poder adquisitivo de la población, para lo que se desconocen los costes ocultos de ese «seudoprecio barato»; cuestionar la creciente moda de la denominada «cultura narco», que a través de series, canciones y líderes, promueve determinado estilo de conducta y

vida, que destaca por el beneficio y placer inmediato, y lo más preocupante, el uso de la violencia para resolver las disputas, como también, una visión desechable de la vida de las personas, entre otros.

En este contexto, una política contra la DOT debe considerar un ecosistema contra la DOT que contemple al Estado como articulador, pero además deben estar presentes la sociedad civil, el sector privado, las asociaciones profesionales y la academia, en una convocatoria donde el mensaje es claro: todo unidos para reducir e idealmente eliminar a la DOT, poniendo en cuestionamiento mensajes simplistas que a veces se transmiten respecto a la violencia como mecanismo para resolver el conflicto y el asesinato para eliminar el disenso o la competencia entre bandas.

Desde la ONU se efectúa un trabajo relevante de forma creciente para promover el involucramiento de la sociedad civil para enfrentar la DOT, particularmente en ilícitos como por ejemplo el narcotráfico (UNODC, 2020; UNODC/INACIPE, 2020).

– *Premisa ocho.* Profesionalizar el debate sobre la DOT, evitando la politización partidista cuya postura puede modificarse de forma significativa ante un mismo tema de acuerdo a si se está del lado del oficialismo o la oposición.

Se trata de diagnosticar, basándose en la evidencia, la situación de cada país y la región con relación a la DOT. De esta manera se facilita la capacidad de consensos transversales, en una primera etapa respecto a la definición del problema que es necesario enfrentar, lo que favorece la identificación de la forma en que ello puede ser enfrentado, de modo que se consideren los objetivos por alcanzar, las capacidades disponibles o requeridas y los recursos que es necesario tener, es decir, la estrategia por desarrollar e implementar para lograr lo propuesto. Un acuerdo suprapartidario en este sentido, cuyas bases se sustentan en la evidencia encontrada, puede dar continuidad a la política sobre tema, lo que evitaría variaciones radicales ante un cambio de autoridad a cargo o del Gobierno debido al inicio de un nuevo periodo presidencial, asunto que ha debilitado la actuación desde el Estado en esta materia.

Se trata de tener la capacidad de reconocer la existencia de bandas criminales transnacionales con presencia en diferentes países de la región y con características que las distinguen e

incluso permiten clasificarlas, como punto de partida para después evaluar su presencia en cada país de la región.

Un ejemplo que ayuda en este sentido es la investigación efectuada por el centro de pensamiento (especializado en análisis e investigación del crimen organizado) Insight Crime, que en 2024 identificó cinco principales grupos de crimen organizado en la región y, con información recopilada desde diferentes fuentes, los midió de acuerdo a las siguientes variables: «dominio territorial (40 puntos), economías criminales (40 puntos), penetración del Estado (40 puntos), capacidad militar (40 puntos), estructura (40 puntos), jerarquía (20 puntos) y alianzas criminales (10 puntos)» (Manjarrés, McDermott y Newton, 2024). De ellas se obtuvo el siguiente resultado que sistematiza la tabla 1.

Variable Grupo	Alcance territorial	Alianzas criminales	Economías criminales	Estructura	Penetración estatal	Liderazgo	Capacidad militar	Puntaje total	Ranking
Ejército de Liberación Nacional (ELN)	40	6	22	31	30	18	31	178	1
Cartel de Sinaloa	30	10	26	36	31	18	21	172	2
Tren de Aragua	27	2	32	21	40	12	15	149	3
Los Choneros	20	10	18	30	0	12	29	119	4
Los Lobos	20	8	19	18	0	8	29	102	5
Mara Salvatrucha (MS13)	2	0	2	36	0	16	8	64	6

Tabla 1: Comparación de la capacidad de grupos criminales en Latinoamérica. *Fuente*: Insight Crime, 2024

– *Premisa nueve.* Se requiere un acervo de buenas prácticas y lecciones aprendidas que oriente en la formulación de políticas públicas en materia de la DOT y pueda ser consultado por los países de la región desde diferentes instituciones encargadas del tema. Por ejemplo, en varios países latinoamericanos, ante la novedad de determinadas situaciones inéditas relacionadas con un incremento repentino de la violencia asociada al crimen organizado, se ha recurrido a estados de excepción constitucional que no pueden volverse permanentes. Asimismo, se ha involucrado a las FF. AA., lo que se ha observado que puede ser permanente, al no contarse con un plan que establezca los criterios para la entrada y salida de las FF. AA. en estos asuntos.

Esta sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas requiere ser construida con la experiencia de quienes tienen mayor tradición en cada tema. En este sentido, los países de origen de grupos criminales pueden aportar su conocimiento sobre ellos. Asimismo, aquellos que evidencian logros para frenar la DOT pueden compartir su camino para alcanzarlo. Por ejemplo, Italia, que superó un periodo de intensa violencia asociada a la DOT, puede aportar su aprendizaje en aquello (UNODC/INACIPE, 2020).

La construcción de esta base datos está pendiente, por este motivo se requiere entender la provisionalidad del conocimiento bajo el cual se elaboran políticas públicas contra el crimen organizado, para lo que hay que tener presente que nueva información puede cambiar apreciaciones iniciales, lo que deja la posibilidad de ajustes ante datos que modifiquen la percepción inicial.

– *Premisa diez.* Enfrentar la DOT requiere una intervención sincronizada entre los diferentes niveles de actuación involucrados en su gestión. Se trata de tres anillos de actuación distintos y relacionados: la cooperación internacional, la colaboración interagencial y la coordinación intraagencial. Constituye un desafío pendiente, pues los diferentes intereses burocráticos (Metcalfe, 1994), a los que en ocasiones se adicionan los intereses partidistas discrepantes desde diversas agencias del Estado y relaciones tensas entre las autoridades de los países, pueden dificultar la acción unificada que se requiere para enfrentar la DOT.

  Esta acción integrada requiere comenzar al interior de cada institución o agencia del Estado vinculada al trabajo contra la DOT y continuar entre las diversas organizaciones del Estado que convergen en este tema, para finalmente, en el nivel internacional generar una sinergia que beneficie a todos los actores involucrados contra la DOT.

  Fallos entre estos tres anillos permiten entender cómo importantes lideres de grupos criminales, después de mucho tiempo libres por la región, son detectados por alguna autoridad.

1.3 Elementos clave para una política pública eficaz contra la DOT en las democracias continentales

En el hemisferio, la DOT tiene diversas manifestaciones e implicancias que se pueden analizar mediante diferentes perspectivas.

Algunos países destacan por ser productores de drogas —como es el caso de Perú, Bolivia, Colombia, Venezuela y Honduras (McDermott y Dudley, 2024)—, otros por ser zonas propicias para el tráfico —por ejemplo, Ecuador, Brasil y México— y otros destacan por su capacidad de consumo, por ejemplo, Canadá y EE. UU. No obstante, todos se ven afectados por el fenómeno de una u otra forma.

En una perspectiva de futuro, el panorama no es alentador. El informe *La quinta ola* (Williams, 2024) proyecta la DOT al 2040, con una visión pesimista. En su óptica, dentro de 15 años, el crimen organizado será más omnipresente y poderoso que en la actualidad, consecuencia de una combinación dinámica y compleja de presiones y oportunidades externas, y características emergentes de los mercados ilícitos y las redes delictivas.

Desde un enfoque de política pública, evitar ese escenario, considerando el actual contexto desde la DOT y algunos de sus desafíos, requiere al menos impulsar dos iniciativas que involucren al Estado (Sancho, 2024b).

El primero es robustecer la cooperación internacional, en especial cuando ello es factible, fomentanto las diferentes instancias que ello ofrece y utilizarlas. En este sentido, destaca el aporte de la UNODC, el DDOT en la OEA, COPOLAD y el PACCTO en la Unión Europea.

El segundo es impulsar en los países una modernización del Estado, orientada a enfrentar esta nueva y novedosa forma en que se organiza, funciona y se manifiesta el COT. Se trata de algo diferente a lo tradicionalmente detectado y las estructuras estatales no cuentan con capacidad para enfrentar este nuevo escenario. Ello implica transformar instituciones, capacitar funcionarios, actualizar la legislación asociada, asignar recursos y fortalecer sobre todo algunas instituciones del Estado que se ven desafiadas a enfrentar este fenómeno, siempre considerando un enfoque integrado del tema, evitando perspectivas parciales y partidistas basadas en agendas personales y en ocasiones influidas por la corrupción.

Esta modernización del Estado debe considerar de forma prioritaria favorecer la generación o recuperación del poder de disuasión con relación a quienes desafíen el Estado de derecho en ilícitos vinculados a la DOT. Además, deben desarrollar la capacidad de sancionar a los grupos criminales. De esta manera se evita lo que Bergman (2023: 29-30) ha detectado: «Cuando la

disuasión es baja, el negocio del crimen tiende a concentrarse en menos manos y la lucha entre grupos poderosos podría desatar violencia».

Conclusiones

La DOT en la región es reflejo de las tendencias mundiales en la materia. Sus ilícitos se incrementan, resultado de más clientes y un aumento en las ganancias que obtienen. Las novedosas maneras en que los grupos criminales se manifiestan obligan a revisar la manera en que es bordada la DOT en los países latinoamericanos desde una óptica de política.

Se proponen diez premisas que buscan revisar tradicionales creencias y prácticas para enfrentar la DOT en el hemisferio. De esta manera, se espera contribuir a una elaboración de políticas actualizadas que considere algunos hallazgos detectados respecto a la actual manera en que se manifiesta la DOT en el continente.

Finalmente, bajo un enfoque de política pública, considerando que las actuales tendencias llevarán a un escenario pesimista, se proponen algunas medidas que considerar para revertir la tendencia. La clave está en formulación de las políticas públicas en la materia para los próximos años, con la convicción de que aún es posible revertir la tendencia y lograr un cambio significativo en el trabajo contra el COT, con la certeza de que se están resguardando la vida de la población, la estabilidad institucional y la mantención de la democracia como el sistema político preferido en la región.

Bibliografía

Albarracín, J. (2023). *Crimen Organizado en América Latina*. Colombia, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Alda Mejías, S. (2015). La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado [en línea]. *Revista Española de Ciencia Política*. 37, pp. 63-88. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37649

Arce, J. (2025). Estado de emergencia en Lima y Callao: estas son las restricciones y actividades permitidas [en línea]. *Infobae*. [Consulta: 2025]. Disponible en https://www.infobae.com/peru/2025/03/17/nuevo-estado-de-emergencia-regi-

ra-en-lima-y-callao-que-restricciones-volverian-y-las-actividades-permitidas/

BBC Mundo. (2019). Quién es Zhenli Ye Gon, el empresario detrás del mayor decomiso de dinero en efectivo de la historia de México (y por qué AMLO compara su caso con el de «El Chapo» [en línea]. *BBC News Mundo*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49079083

Berdal, M. y Serrano, M. (2005). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*. México, FCE.

Bergman, M. (2023). *El negocio del crimen*. Argentina, Fondo de Cultura Económica.

Consenso de Brasilia. (s. f.). *Quiénes somos* [en línea]. Consenso de Brasilia. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://consensodebrasilia.org/quienes-somos/

Dammert, L., Croci, G. y Frey, A. (2024). ¿Por qué tanta violencia homicida en América Latina? Caracterizando el fenómeno y expandiendo su marco de interpretación [en línea]. Fundación Carolina. Documentos de Trabajo. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2024/02/DT_FC_94-1.pdf

Drazer, M. (2025). En América Latina, la agenda anticorrupción «hace agua» [en línea]. *Deutsche Welle*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.dw.com/es/en-américa-latina-cuando-nuevos-políticos-llegan-al-poder-la-agenda-anticorrupción-hace-agua/a-71577293

Duque, J. (2021). Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 241.

Feldmann, A. y Luna, J. (2022). Gobernanza Criminal y la Crisis de los Estados Latinoamericanos Contemporáneos. *Annual Review of Sociology*. 48, pp. 1-23.

Ficarazzi, G. (2023). La operación EncroChat: un duro golpe al crimen organizado con más de 6,500 arrestos [en línea]. *Cuadernos de Seguridad*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://cuadernosdeseguridad.com/2023/06/operacion-encrochat/

GITOC. (2023). *Índice Global de Crimen Organizado*. Suiza, Global Initiative Against Transnational Organized Crime.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2020). *Guía para la participación comunitaria de la sociedad civil en el Mecanismo de Examen de la UNTOC*.

Guerra, E. (2023). Organizaciones criminales. Apuntes desde la Teoría General de Sistemas Sociales. *Estudios Sociológicos*. México, Colegio de México. XLI(123).

Hernández Morales, A., Alva Rivera, M. y Sandoval Vargas, H. (2025). Gobernanza criminal y capacidad estatal en México: apoyo ciudadano a los pactos político-delictivos [en línea]. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. Ecuador. 41. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res908.asp

International Crisis Group. (2025). *El recrudecimiento de la criminalidad ensombrece los comicios en Ecuador* [en línea]. International Crisis Group. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/ecuador/resurgent-crime-casts-shadow-over-ecuadors-polls

Malamud C. y Nuñez, R. (2024). *América Latina, crimen organizado e inseguridad ciudadana* [en línea]. España, Real Instituto Elcano. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/america-latina-crimen-organizado-e-inseguridad-ciudadana/

Manjarrés, J., McDermott, J. y Newton, C. (2024). *GameChangers 2023 : Los 5 protagonistas del crimen* [en línea]. Insight Crime. [Consulta: 2025]. Disponible en https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2023-protagonistas-criminales/

Manjarrés, J., Newton C. y Cavalari, M. (2025). *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2024* [en línea]. Insight Crime. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2024/

McCubin, R. (2025). *PNP y Estados Unidos dan duro golpe al 'Tren de Aragua': 23 miembros fueron capturados y 120 víctimas fueron rescatadas* [en línea]. *Infobae*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2025/02/08/pnp-y-estados-unidos-dan-duro-golpe-al-tren-de-aragua-20-miembros-fueron-capturados-y-84-victimas-fueron-rescatadas/

McDermott, J. y Dudley, S. (2024). *GameChangers 2023: la cocaína, entre el fogonazo y el estallido en 2024* [en línea]. Insight Crime. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2023-cocaina-fogonazo-estallido-2024/

Mella, C. (2025). Ecuador se sitúa como el país más violento de América Latina: un asesinato cada hora [en línea]. *El país*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://elpais.com/america/2025-03-02/ecuador-se-situa-como-el-pais-mas-violento-de-america-latina-un-asesinato-cada-hora.html

Metcalfe, L. (1994). Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública. En: Kliksberg, B. (ed.). *El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, FCE, INAP.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024). *Chile organiza reunión para fortalecer los esfuerzos regionales en la lucha contra el crimen organizado* [en línea]. Chile. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.minrel.gob.cl/noticias-anteriores/chile-organiza-reunion-para-fortalecer-los-esfuerzos-regionales-en-la

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2004). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. EE. UU.

—. (2010). *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.* Austria, ONU.

—. (2020). *La Experiencia Italiana en la Lucha Contra el Crimen Organizado y la Corrupción*. México, ONU.

—. (2024)*. Informe Mundial de Drogas 2024*. Viena, ONU.

Organización de los Estados Americanos. (s. f.). *Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional* [en línea]. EE. UU. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.oas.org/ext/es/principal/oea/nuestra-estructura/sg/ssm/ddot

—. (2006). *Plan de Acción Hemisférico Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. CP/RES. 908 (1567/06)*. EE. UU.

Pérez-Vincent, S. M. *et al.* (2024). *Los Costos del Crimen y la Violencia*. Washington, BID.

Rodríguez Arrieta, C. M., Realuyo, C. B. y Patiño, M. L. (2025). El impacto de las economías ilícitas en el contexto del crimen organizado en Ecuador [en línea]. *Revista electrónica TAMBARA.* Ecuador. 25(136). [Consulta: 2025]. Disponible en: https://tambara.org/wp-content/uploads/2024/12/1.Impacto_Econom%C3%ADas_Il%C3%ADcitas_en_Contexto_COT_Rodr%C3%ADguez_et_al.pdf

Sancho Hirane, C. (2021). Estrategia Nacional Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) en países

Latinoamericanos: ¿desafío de política pública pendiente? *ARI.* España. 20.

—. (2024a). Inteligencia y política pública. En: Antón-Mellón, J. (coord.). *Teoría de la Inteligencia en sistemas Políticos Democráticos*. España, Tirant lo Blanch.

—. (2024b). Inteligencia Contra el Crimen Organizado: ¿Desafío pendiente en países de latinoamérica, ante un fenómeno que está mutando? *Pensamiento Estratégico – Ademic*. Ecuador. 4(1).

Schultze-Kraft, M. (2016) Órdenes crimilegales: repensando el poder político del crimen organizado. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*. Quito, Flacso. 55.

Swissinfo. (2025). Colombia transfiere a Ecuador la presidencia pro tempore del Consenso de Brasilia [en línea]. *Swissinfo*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-transfiere-a-ecuador-la-presidencia-pro-tempore-del-consenso-de-brasilia/88821391

Transparencia Internacional. (2025a). *Índice de Percepción de la Corrupción 2024* [en línea]. Transparency International, the global coalition agaisnt corruption. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.transparency.org/en/publications/corruption-perceptions-index-2024

—. (2025b) *Índice de Percepción de la Corrupción 2024: La Corrupción Fomenta los Delitos Ambientales en las Américas* [en línea]. Transparency International, the global coalition agaisnt corruption. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.transparency.org/es/press/2024-corruption-perceptions-index-corruption-fuels-environmental-crime-across-the-americas

Trejo, G. y Ley, S. (2016). Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. *Revista Política y Gobierno*. México. XXIII(1).

—. (2022) *Votos, drogas y violencia: La lógica política de las guerras criminales en México*. México, Debate.

Vargas, S. (2024). Cayó en Colombia alias Bobby, el principal cabecilla del Tren de Aragua en Chile: tenía circular roja de Interpol [en línea]. *Infobae.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.infobae.com/colombia/2024/12/07/cayo-en-colombia-alias-bobby-el-principal-cabecilla-del-tren-de-aragua-en-chile-tenia-circular-roja-de-interpol/

Viúdez, J. (2025). Detenidos dos distribuidores de un servicio de mensajes encriptados usado por el crimen organizado [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://elpais.com/espana/2025-02-10/detenidos-dos-distribuidores-de-un-servicio-de-mensajes-encriptados-usado-por-el-crimen-organizado.html

Williams, P. (2024). *The Fifth Wave. Organized crime in 2040.* Ginebra, Global Initiative against Transnational Organized Crime.

Zeballos, P. (2024). *Un Virus Entre Sombras. La Expansión del Crimen organizado y el narcotráfico en Chile*. Chile, Catalonia.