

Perry Center Occasional Paper

enero 2016

La futura evolución de las organizaciones criminales transnacionales y la amenaza para la seguridad nacional de los EE.UU.

Celina B. Realuyo



**William J. Perry Center
for Hemispheric Defense Studies**
National Defense University



La futura evolución de las organizaciones criminales transnacionales y la amenaza para la seguridad nacional de los EE.UU.

Celina B. Realuyo



*William J. Perry Center
for Hemispheric Defense Studies
Perry Center Occasional Paper
enero 2016*

Nota: Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, la Universidad Nacional de Defensa o el Departamento de Defensa de EE.UU.

Sobre la Autora

Celina B. Realuyo

Celina Realuyo es profesora en el Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa de los EE.UU.. Su cátedra se concentra en temáticas sobre seguridad nacional, redes ilícitas, delincuencia organizada transnacional, contraterrorismo, amenazas financieras y el papel de las mujeres en la paz y la seguridad. Como ex diplomática estadounidense, ex miembro de la banca internacional de *Goldman Sachs*, ex directora de los programas de Contraterrorismo Financiero del Departamento de Estado, y profesora de Asuntos de Seguridad Internacional en la *National Defense University*, *Georgetown* y *George Washington*, y en la *Joint Special Operations University*, la profesora Realuyo tiene dos décadas de experiencia internacional en los sectores público, privado y académico. La profesora Realuyo es comentarista habitual en medios internacionales, como CNN en Español, *Deutsche Welle*, *Foreign Policy*, *Reuters*, y Univisión. Ha testificado ante el Congreso sobre la seguridad nacional, el terrorismo y crimen organizado. Cuatro de las temáticas sobre las que expone tanto en inglés como en español, en sus diferentes conferencias y cátedras, son: “Administración de la Seguridad Nacional de Estados Unidos en el Siglo 21”, “Respondiendo al Riesgo con Ingenio”, “Siguiendo el Rastro del Dinero para Combatir el Terrorismo, la Delincuencia y la Corrupción” y “la Promoción Público-Privada de la Lucha contra la Convergencia de Redes Ilícitas”.

A lo largo de su carrera, la profesora Realuyo ha asesorado estratégicamente a los líderes más importantes y de más alto rango en las esferas de gobierno, militares, empresariales y académicas de Estados Unidos sobre temáticas internacionales. Desde el 2007, como profesora de la Universidad Nacional de Defensa de los EE.UU., ha educado a los principales líderes militares y civiles estadounidenses y extranjeros. De 2002 a 2006, la profesora Realuyo se desempeñó como Directora del Departamento de Estado de los Programas de Contraterrorismo Financiero en la Secretaría de Estado de la Oficina del Coordinador de Contraterrorismo en Washington, DC. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, volvió a trabajar en el gobierno estadounidense aplicando sus conocimientos sobre la banca internacional para enfrentar la guerra contra el terror desde este campo. Ella co-presidió el Grupo de Trabajo de Financiamiento del Terrorismo, y ha gestionado un programa de asistencia extranjera multimillonaria para salvaguardar los sistemas financieros contra el financiamiento terrorista. Bajo su administración, Estados Unidos prestó asistencia técnica a más de 20 países de cuatro continentes (como Afganistán, Indonesia, Irak, Pakistán y Arabia Saudita) capacitando a más de 1.800 colegas extranjeros. La Comisión 9/11 le otorgó a su equipo un “A-” por sus esfuerzos para combatir el financiamiento del terrorismo en 2005.

La profesora Realuyo es graduada de *Harvard Business School*, de *Johns Hopkins University School of Advanced International Studies* y de *Georgetown University School of Foreign Service*. Tiene un certificado de *l’Institut d’Etudes Politiques (Sciences Po)* en París, Francia. Es miembro del Consejo de Relaciones Exteriores, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, y Mujeres en Seguridad Internacional. Ha viajado a más de 70 países; habla Inglés, francés, y español con fluidez, y es versada en italiano, alemán, filipino, y árabe.

La futura evolución de las organizaciones criminales transnacionales y la amenaza para la seguridad nacional de los EE.UU.

Celina Realuyo¹

Combatir las redes criminales y traficantes requiere una estrategia multidimensional que salvaguarde los ciudadanos, reduzca la fortaleza financiera de las redes criminales y terroristas, trastoque las redes ilícitas traficantes, derrote las organizaciones criminales transnacionales, luche contra la corrupción gubernamental, fortalezca el Estado de Derecho, refuerce los sistemas judiciales y mejore la transparencia. Mientras que estos sean grandes desafíos, los EE.UU. estarán en capacidad de concebir y ejercer una estrategia colectiva con otras naciones que se enfrentan a las mismas amenazas.

~La Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU., el mayo del año 2011²

Resumen

En el entorno de seguridad mundial del siglo XXI, nos enfrentamos contra complejas amenazas a la seguridad nacional de los EE.UU. que emanan de entidades estatales y no estatales. Estas amenazas ponen en peligro las responsabilidades del Estado-nación frente a sus ciudadanos: garantizar su seguridad y el territorio de la nación, promover la prosperidad económica, salvaguardar la sociedad y asegurar que el gobierno represente sus deseos. Las redes ilícitas que incluyen las terroristas, criminales y proliferantes están presentando amenazas asimétricas sin precedentes a los intereses de los EE.UU. dentro y fuera del país. Los trágicos ataques del 11 de septiembre del año 2001 perpetrados por Al Qaeda son sólo un ejemplo de este tipo de amenazas a las entidades estatales y no estatales.

Aparte de los grupos terroristas, las organizaciones criminales transnacionales (OCTs) son entidades no estatales que promueven actividades ilícitas, sus recursos inmensos y el uso de la violencia para definir la seguridad y prosperidad de los EE.UU. y sus naciones. Los EE.UU. reconocen que las OCTs son una amenaza a la seguridad nacional y han iniciado una estrategia de seguridad nacional para combatirlas. A fin de atacar estas redes, los EE.UU. tienen que entender y denegar el acceso a los vectores claves que las OCTs necesitan para operar.

La trayectoria futura de las organizaciones criminales transnacionales es desconcertante, ya que tratarán penetrar nuevos mercados con productos y servicios y tratarán establecer más zonas de influencia por medio de la corrupción y la violencia. El dominio cibernético les dará un nuevo entorno operativo en el cual pueden expandir aun más su actividades criminales. Algunas OCTs continuarán actuando como corporaciones multinacionales enfocadas en maximizar las ganancias, mientras que otras tomarán poder político, en forma de los Estados criminales. Otra evolución peligrosa y preocu-

¹ RealuyoC@gc.ndu.edu

² The White House. National Security Strategy of the United States. Mayo de 2010; www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

pante es la convergencia del terrorismo y el crimen, donde los grupos usan ganancias criminales para financiar actividades terroristas. Para combatir la evolución de estas amenazas, la Fuerza de Tarea Conjunta necesitará crear métodos cinéticos y no cinéticos más innovadores y construir sus propias redes para neutralizar las redes criminales transnacionales.

Las organizaciones criminales transnacionales como amenaza a la seguridad nacional de los EE.UU.

La globalización ha mejorado nuestra vida en los últimos 30 años, proporcionándonos productos, servicios, información y tecnología más rápida a mejor precio. Sin embargo, hemos visto un lado oscuro de la globalización, con el terrorismo, el conflicto armado, el crimen internacional, el traslado de los empleos de los EE.UU. a mercados extranjeros, y las crisis económicas que ocuparon lugares destacados en la prensa. Actores no estatales, incluyendo criminales, terroristas y proliferadores, explotan el mercado global con actividades ilícitas para promover sus respectivos intereses en todo el mundo; tales actividades amenazan la seguridad nacional de los EE.UU. y de sus aliados.

El tráfico transnacional de drogas, armas, personas y mercancías falsificadas y, también, el lavado de dinero que acompaña a estas actividades ilícitas, comprometen la seguridad de los consumidores, roban la autoría de propiedad intelectual, privan gobiernos de importantes ingresos fiscales, y socavan las economías. En contraste con los Estado-nación o grupos terroristas con aspiraciones políticas o ideológicas, las OCTs principalmente están impulsadas por la codicia. Según la definición de la Casa Blanca, OCTs son:

Las asociaciones de individuos que se auto-perpetúan y que operan transnacionalmente para obtener poder, influencia, dinero y beneficios económicos, en todo o en parte, mediante métodos ilegales, mientras que protegen sus actividades a través de un patrón de corrupción y/o violencia, mientras protegen sus actividades ilegales a través de una estructura de organización transnacional y la explotación del comercio transnacional o los mecanismos de comunicación.³

El crimen y la corrupción han existido desde el comienzo de la civilización y tradicionalmente se han abordado como asuntos de la seguridad local. En esta época de globalización, la magnitud y velocidad del crimen transnacional organizado, impulsado por las economías interconectadas, los avances en la tecnología y los niveles sin precedentes de violencia, han transformado el crimen transnacional organizado en una amenaza a la seguridad mundial. Según el Almirante James Stavridis, USN (Ret.):

Las redes criminales tienen la ventaja de tres principales facilitadores. Primero son las enormes ganancias obtenidas por las operaciones transnacionales criminales. Segundo es la capacidad de estas organizaciones de reclutar el talento y reorganizarse en pautas que históricamente se limita a las corporaciones y los militares. El tercero es su capacidad recientemente desarrollada de operar en retornos que normalmente se consideran el dominio exclusivo del Estado y

³ National Security Council. Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Definition. www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/definition.

*que se refieren a los elementos del poder nacional diplomáticos, informacionales, militares y económicos.*⁴

Las OCTs no respetan el Estado de derecho, la soberanía, ni los derechos humanos, y tienen inmensos recursos para promover y realizar sus actividades ilícitas.

En muchos casos, las pandillas, las mafias y los carteles internacionales de droga están mejor armados, financiados y entrenados que las fuerzas de seguridad del gobierno que tienen la responsabilidad de confrontarlos. Las OCTs explotan los espacios no gobernados y los Estados frágiles para realizar sus operaciones y tomar el control de un Estado-nación. Más preocupante ha sido la convergencia peligrosa del terrorismo y crimen que se está convirtiendo en una amenaza formidable a los Estados-naciones. Este es el caso con la red de Haqqani en Afganistán, Las FARC en Colombia, Al Qaeda en el Magreb Islámico y las redes globales de Hezbollah que aprovechan las actividades ilícitas para realizar sus agendas terroristas.⁵ Mientras que las innovaciones tecnológicas y de globalización se desarrollan en el futuro, las OCTs seguirán aprovechando los factores que impulsan la globalización y seguirán evolucionando como amenazas críticas contra nuestra seguridad nacional y contra la seguridad de nuestros aliados.

La estrategia de los EE.UU. para combatir el crimen organizado transnacional

En julio de 2011, la Casa Blanca publicó “La Estrategia de los EE.UU. para Combatir El Crimen Organizado Transnacional” (CCOT) que claramente identifica a las OCTs como una amenaza a la seguridad nacional contra la prosperidad y seguridad de los EE.UU. a través de sus varias actividades ilícitas. La estrategia exige acción multilateral para imitar la influencia y el ancho de las OCTs, para privarse de los medios y la infraestructura propicia, para minimizar la amenaza que imponen contra la seguridad ciudadana, la seguridad nacional y la gobernanza, últimamente para derrotar las redes de OCTs que plantean la mayor amenaza a la seguridad nacional. El cartel mexicano de Sinaloa, libanés Hezbollah, el Centro de Moscú / Círculo de Hermanos y la “Compañía D” de Dawood Ibrahim en la India, son algunos de las más peligrosas OCTs que desafían la soberanía del Estado y la seguridad nacional en todo el mundo.

La estrategia de CCOT de los EE.UU. se organiza según un principio unificador: construir, equilibrar e integrar las herramientas del poder estadounidense para combatir el crimen transnacional organizado y las amenazas conexas a la seguridad nacional—y exigir que nuestros socios extranjeros hagan lo mismo. Luchamos para reducir la amenaza del crimen transnacional organizado con la meta de transformar una amenaza a la seguridad nacional en un problema manejable de seguridad pública en los EE.UU. y en las regiones estratégicas del mundo. La estrategia lograría esta meta a través de un ciclo

⁴ Stavridis J., Foreword. In: Miklaucic M., Brewer J., eds. *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*. Washington, DC: NDU Press; 2013.

⁵ Realuyo C.B., Hezbollah’s Global Facilitators in Latin America. *Terrorist Groups in Latin America: The Changing Landscape*: testimony before the Subcommittee on Terrorism, Non-Proliferation, and Trade, House Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives. February 4, 2014. <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA18/20140204/101702/HHRG-113-FA18-Wstate-RealuyoC-20140204.pdf>.

de objetivos políticos claves:

- Proteger a los estadounidenses del daño, de la violencia y de la explotación por parte de las redes criminales transnacionales.
- Ayudar a nuestros países socios a consolidar la gobernanza y la transparencia, liberarse del poder corruptivo de las redes criminales transnacionales y romper las alianzas del Estado-crímen.
- Reducir el poder económico de las redes criminales transnacionales y proteger los mercados estratégicos y el sistema financiero de los EE.UU. contra la penetración y el abuso de las OCTs.
- Derrotar a las redes criminales transnacionales que constituyen la amenaza más grande a la seguridad nacional fijando como objetivo su infraestructura, privarlas de sus elementos facilitadores y prevenir que los grupos criminales faciliten las actividades terroristas.
- Crear un consenso internacional, la cooperación multilateral y las asociaciones público-privadas para derrotar el crimen transnacional organizado.

La estrategia también presenta capacidades y herramientas nuevas e innovadoras que se van a alcanzar a través de priorizar los recursos disponibles a los departamentos y agencias afectadas. Esto incluye adoptar las siguientes medidas:

- Un nuevo decreto presidencial establecerá un programa de sanciones para bloquear la propiedad y prohibir las transacciones con importantes redes criminales transnacionales que amenazan la seguridad nacional, la política exterior y los intereses económicos.
- Un paquete de propuestas legislativas permitirán a las autoridades investigar, interceptar y procesar las actividades de las redes criminales transnacionales más importantes.
- Una nueva proclamación presidencial bajo la Ley de Inmigración y Nacionalidad denegará la entrada de extranjeros criminales transnacionales y a otras personas que han sido identificadas para la aplicación de sanciones financieras.
- Un nuevo programa de recompensas replicará los éxitos de los programas narcóticos de recompensas para obtener información que da lugar a la detención y la condena de los líderes de las OCTs que representan la más grande amenaza a la seguridad nacional.
- Un Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Mitigación de las Amenazas identificará las redes de OCTs que representan un riesgo a la seguridad nacional, que es suficientemente alto, y asegurará que todos los elementos de poder nacional estén coordinados para combatirlos.⁶

Los Vectores claves de las OCTs

Para combatir las OCTs, necesitamos entender sus motivaciones, operaciones, puntos fuertes y vulnerabilidades. Impulsadas por la codicia, las OCTs se parecen a las empresas comerciales en el sector privado legítimo que tratan seguir la oferta y la demanda en el mercado. Igual que otras organizacio-

⁶ National Security Council. Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Executive Summary. www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/summary.

nes, las OCTs necesitan seguir los vectores claves para sostener sus actividades y para realizar sus objetivos (ver figura 1):

- *El liderazgo.* Las OCTs requieren el liderazgo que ordena, dirige y administra los recursos para alcanzar su misión de maximizar las ganancias. La jefatura de OCTs se puede organizar como jerarquías o, más común, como redes dispersas de afiliados que diversifican el “riesgo del hombre clave” asociado con depender de un solo líder para comandar y controlar la organización.
- *Las actividades ilícitas.* Las OCTs participan en una amplia variedad de actividades que generan ingresos ilícitos, incluyendo el tráfico de narcóticos, de armas, de personas, de animales exóticos y de contrabando, y también el blanqueo de dinero, la ciberdelincuencia, la extorsión y el secuestro extorsivo.
- *Las cadenas de logística y abastecimiento.* Las OCTs dependen de sus propios recursos, de las cadenas de mundiales de oferta, del transporte comercial, y otro apoyo logístico para trasladar material, personal, servicios y fondos desde los puntos de oferta hasta los puntos de demanda.
- *Personal.* Las OCTs tienen que reclutar y mantener personal para apoyar todos los aspectos de sus actividades.
- *El financiamiento.* Las OCTs consideran que los ingresos son un objetivo y un vector clave. El financiamiento sirve como la sangre vital para sus actividades ilícitas y obtienen poder a través de su riqueza que es usada para sobornar y anexar sus rivales, facilitadores y/o funcionarios de seguridad y del gobierno.
- *Las armas.* Las OCTs usan la fuerza o la amenaza de fuerza para dominar sus áreas de operación; así que las armas, la capacidad de usarlas y la falta de preocupación por el daño colateral hacen que las OCTs sea tan violentas y letales.
- *La tecnología y las comunicaciones.* Las OCTs diligentemente adoptan nuevas tecnologías y métodos de comunicar para evitar la detección de las fuerzas de seguridad y para monitorizar y adaptar a los cambios en sus áreas de operación.
- *El entorno de operación y la corrupción.* Las OCTs florecen mientras que operan en los espacios no gobernados o donde el gobierno es débil, donde faltan o donde se puede poner en peligro el control y la supervisión estatal. Mientras que las OCTs no necesariamente aspiran derribar o tomar el poder de los gobiernos, ellas buscan funcionarios que sean vulnerables a la corrupción y que puedan facilitar las actividades de las OCTs en ciertas áreas geográficas.⁷

⁷ Realuyo C.B., Collaborating to Combat the Convergence of Illicit Networks. Lecture delivered at Harvard University, John F. Kennedy School of Government, South Asian Senior National Security Seminar. May 1, 2014. Cambridge, MA.

Figura 1: Los vectores clave de las OCTs



Fuente: Celina B. Realuyo

Washington y otros gobiernos nacionales tienen que entender los vectores clave, vulnerabilidades y motivaciones de las OCTs para detectar, trastocar, desmantelar y desalentar mejor a las OCTs para prevenir que ellas socaven nuestra seguridad y prosperidad. Los EE.UU. efectivamente pueden combatir las OCTs a través de limitar, denegar o neutralizar su acceso a los vectores clave y a los recursos. Con este objeto, todos los instrumentos de poder nacional (diplomático, militar, de inteligencia, policial, informacional, financiero y económico) tienen que ser aprovechados para efectivamente implementar la Estrategia para Combatir el Crimen Organizado Transnacional de 2011.

La futura evolución de las OCTs

Las OCTs son altamente adaptables; constantemente responden a los factores de la oferta y la demanda, a su entorno de operaciones y a las contramedidas del gobierno porque son dirigidas por el mercado, buscan nuevos fondos y mercados para sus productos, servicios y operaciones. Mientras que los mercados emergentes se hacen más ricos, las OCTs continuarán expandiendo sus actividades ilícitas alrededor del mundo. Una nueva frontera, el dominio cyber, habilitará aún más a las OCTs mientras que aprovechan nuevas oportunidades para las actividades ilícitas en el ciberespacio e incorporan nuevas tecnologías para mejorar aun más sus operaciones. Según la Interpol, la ciberdelincuencia está superando las otras formas de actividades criminales con ingresos incalculables. Cada vez más

criminales están aprovechando la rapidez, el provecho y la anonimidad del Internet para cometer una amplia gama de actividades criminales que no respetan las fronteras, ni físicas ni virtuales.⁸ Mientras que muchas OCTs operan como grandes corporaciones multinacionales, en algunos casos, actúan más como Estados-nación que expanden su control sobre los espacios de operación, los recursos y las poblaciones y directamente amenazan los intereses de los EE.UU. dentro y fuera del país.

Las OCTs continuarán organizándose como redes de afiliados y, tal vez, se especializarán en distintas actividades ilícitas como la ciberdelincuencia, el tráfico de personas o el lavado de dinero. Por ejemplo, el cartel mexicano implacable de Los Zetas está concentrándose en el tráfico de personas y la extorsión, en vez del tráfico de narcóticos, que se domina por su rival poderoso, el cartel de Sinaloa. Ellos consideran que el tráfico de extranjeros y de personas es extremadamente rentable, porque se puede obtener ingresos desde una fuente renovable (las personas); además, este tipo de crimen tiene menos riesgos y penas que el tráfico de drogas.⁹ Este caso ilustra lo rápido que las OCTs responden a los motores económicos y las contramedidas del gobierno para transformar sus empresas ilícitas. El carácter interconectado y llano de las OCTs complica el uso de ataques clásicos contra la dirección organizacional y las estructuras de mando y control comando; se requerirá estrategias comprensivas para degradar las OCTs.

El Estado criminalizado

Para asegurar su libertad de movimiento, espacio operacional y cadenas de abastecimiento, las OCTs luchan para corromper, captar, infiltrar y tomar el poder de las instituciones estatales. Hace unos años, los analistas predecían un fracaso del Estado de México, como los carteles mexicanos se estaban volviendo más violentos y poderosos ante una ofensiva militar agresiva contra ellos bajo el ex-presidente Felipe Calderón. Human Rights Watch estima que más de 60.000 personas resultaron muertas en la guerra contra las drogas de México de 2006 a 2012.¹⁰ A pesar de los niveles históricos de violencia, los carteles mexicanos no buscaron tomar el poder ni reponer el gobierno central. Sin embargo, estaban absortos en salvaguardar sus rutas de tráfico y sus áreas operacionales; de hecho, los analistas de seguridad atribuyen muchos de los muertos a la violencia entre y dentro de los carteles para dominar o eliminar uno al otro.¹¹ Esta falta de interés en cambiar el régimen político por parte de los carteles mexicanos puede no ser el modelo que todas las OCTs siguen en el futuro.

Ya hay algunos reportes en Asia, África y Latino América de que las OCTs activamente están involucrándose en la política, respaldando o sobornando oficiales del gobierno que pueden darles la libertad de dirigir sus actividades ilícitas. Las OCTs también están proveyendo oportunidades y servicios claves sociales y filantrópicos a las poblaciones locales en ausencia del Estado. Pablo Escobar, la cabeza del cartel Medellín, muy conocido y político colombiano, era un ejemplo temprano del Estado

⁸ INTERPOL. Cybercrime. www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime.

⁹ Texas Department of Public Safety (2014). *Assessing the Threat of Human Trafficking in Texas*. www.dps.texas.gov/director_staff/media_and_communications/2014/txHumanTraffickingAssessment.pdf.

¹⁰ CNN. Mexico's Drug War: Fast Facts. <http://www.cnn.com/2013/09/02/world/americas/mexico-drug-war-fast-facts/>.

¹¹ Beittel J.S., Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Violence. Congressional Research Service Report for Congress. <http://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>. April 15, 2013.

criminalizado y las prácticas filantrópicas financiadas por el dinero de la droga en los años ochenta. En un artículo de 2012, Moises Naim describe casos en que no sólo el gobierno tuvo vínculos con el crimen organizado, sino que también los funcionarios, la policía y/o el militar participaron en las empresas ilícitas; Guinea-Bissau es un ejemplo actual de un Estado-narco o Estado-mafia.¹²

Mientras que las OCTs evolucionan en el futuro, el concepto del “Estado criminalizado” será un concepto muy importante si estas deciden complementar su búsqueda de beneficios con poder político. Michael Miklaucic y Moises Naim describen el concepto del Estado criminalizado como un espectro de características: la penetración, la infiltración y la captura del Estado. El final del espectro es “la penetración criminal,” que ocurre cuando una red ilícita (criminal, terrorista o insurgente) puede poner “uno de sus propios” dentro de la estructura del Estado. El agente puede conducir funciones formales para el Estado pero también hacer cosas para ayudar a la red ilícita de la empresa criminal. “La infiltración criminal” ocurre cuando esta infección ha extendido por todo el aparato del Estado dentro de un país. “La captura criminal” constituye la condición de la gobernanza disfuncional en que los agentes criminales ocupan posiciones de autoridad estatal tan altas que el Estado no puede refrenar sus acciones criminales.¹³ El modelo del “Estado criminal” puede ser la trayectoria futura para algunas OCTs que más se empoderan y amenazan la seguridad global.

La convergencia del terrorismo y el crimen

La convergencia de las OCTs y las organizaciones extranjeras terroristas (OETs), reflejando la intersección de tipos de organizaciones ilícitas que normalmente son distintas, se ha convertido en preocupación de seguridad global que está creciendo. Tradicionalmente, se ha considerado que el crimen organizado es un problema de la seguridad pública y se ha abordado por las autoridades policiales estatales y locales. Se consideró que los grupos terroristas e insurgentes fueron grupos armados con aspiraciones políticas, incluyendo el cambio del régimen que directamente amenazaba la seguridad del Estado-nación. Estos actores ilícitos activamente buscan las lagunas de gobernanza, las vulnerabilidades socioeconómicas, las debilidades del carácter como aperturas para realizar sus actividades inicuas y para expandir su poder e influencia en todo el mundo. Con la globalización, los terroristas y los grupos criminales han internalizado su apoyo, operaciones y han negociado alianzas formidables, y ahora presentan amenazas complejas transnacionales que ponen en riesgo la prosperidad alrededor del mundo (ver figura 2).

Después de la caída del Muro de Berlín, muchos terroristas perdieron su patrocinio estatal, específicamente la Unión Soviética, y fueron forzados a involucrarse en el crimen para mantenerse y para promover sus agendas. Organizaciones que representan esta convergencia peligrosa del terrorismo y crimen incluyen la red Haqqani de Afganistán y Pakistán, las FARC de Colombia, el Sendero Luminoso de Perú, Al Qaeda en la Magreb Islámica en el norte de África, y el libanés Hezbollah. Se considera Hezbollah como, tal vez, la organización terrorista mejor organizada y con los máximos conocimien-

¹² O'Regan D., Narco-States: Africa's Next Menace. *The New York Times*, March 12, 2012. www.nytimes.com/2012/03/13/opinion/narco-states-africas-next-menace.html?_r=0.

¹³ Miklaucic M., Naim M., The Criminal State. In: Miklaucic M, Brewer J, eds. *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*. Washington, DC: NDU Press; 2013.

tos de los negocios que depende de los facilitadores globales que hacen el tráfico de narcóticos, armas y falsificación y el lavado de dinero para el financiamiento y el apoyo. Para abordar la convergencia de las redes de crimen-terror, los gobiernos tienen que involucrarse en más colaboración transfronteriza entre los militares, las agencias de inteligencia y las policías para entender mejor y combatir las redes ilícitas con mayor eficacia.¹⁴ Mientras que las OCTs se hacen más ricas y persuasivas, pueden buscar el poder político y convertirse en organizaciones impulsadas políticamente desafiando directamente al Estado-nación.



Fuente: Celina B. Realuyo

Implicaciones para las operaciones militares en el futuro

Mientras que las OCTs se hacen más poderosas y presentan una amenaza más fuerte a la soberanía del Estado, la estrategia de seguridad nacional necesitará abordarles directamente. Las OCTs están evolucionando en un gran adversario debido a su financiación, tienen más armas y mejor personal que las fuerzas públicas de seguridad en muchos partes del mundo. Serán organizaciones muy versátiles que constantemente capitalizan en las nuevas oportunidades de los mercados y buscarán circunvenir las contramedidas del Estado. En sus comentarios en la conferencia “trastocando la defensa” del Consejo del Atlántico del Norte en mayo de 2014, el jefe del Estado Mayor Conjunto de EE.UU., General Martin Dempsey explicó su concepto estratégico “2-2-2-1” que se enfoca en las amenazas específicas actuales y emergentes a los EE.UU. habla de dos países que influenciarán nuestra estrategia futura: Rusia y China; dos países fuertes: Corea del Norte e Irán; y dos redes: al Qaeda y *el crimen transnacional organizado del hemisferio sur*; y un dominio: cyber. Él dijo: “Estas cosas han influido, están

¹⁴ Realuyo C.B., The Terror-Crime Nexus: Hezbollah’s Global Facilitators. *PRISM*. 2014; Vol. 5, no. 1, 116-129.

*influyendo hoy, y van a influir en el futuro. Una de ellas o más.*¹⁵ El General Dempsey reconoce que las OCTs son una amenaza clara a los EE.UU. que está evolucionando. Anotó que se requiere herramientas nuevas para mitigar dinámicamente un entorno de seguridad complejo; también expresó su miedo de que no innovemos bastante rápido para abordar los nuevos desafíos, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias actuales.

Si asignado la tarea de combatir las OCTs, la Fuerza Conjunta tiene que entender a fondo este adversario no convencional. Las OCTs son actores no estatales que son difíciles de identificar por causa de su tendencia a la formación de redes. No llevan uniformes, no tienen las estructuras tradicionales del comando y control, y no respetan las fronteras ni los derechos humanos. La Fuerza Conjunta tiene que identificar sus vectores claves, vulnerabilidades y motivaciones para detectar, trastocar, desmantelar y desalentar mejor las OCTs que amenazan la seguridad y prosperidad de los EE.UU.. La Fuerza Conjunta tendrá que expandir la colección y uso de inteligencia para identificar, fijar como objetivo y atacar estas redes criminales transnacionales a través de operaciones militares cinéticas y no cinéticas más creativas en función de las circunstancias.

Como John Arquilla de la Escuela de Posgrado Naval ha dicho: “*se necesita una red para derrotar a una red.*” La Fuerza Conjunta tendrá que construir una red efectiva para combatir las redes criminales transnacionales. Recientemente, Arquilla y David Ronfeldt ampliaron su descripción de un proceso de crear redes efectivamente:

- La narrativa de la red es la historia que atrae personas a la red y que las mantiene dentro de ella, aún ante la adversidad.
- Su base social reúne actores de diversos lugares y hace que la red sea el enfoque de su lealtad.
- La doctrina o concepto de las operaciones usadas—desde los movimientos masivos populares, como los de la Primavera Árabe, hasta los insurgentes y, cada vez más, aún las operaciones convencionales tradicionales—es “hormiguar.”
- Las “cajas de herramientas” de la tecnología es el elemento fundacional final de lo cual los constructores de redes deben estar atentos. Es crucialmente importante que las comunicaciones de la red ser capaz de una inmensa producción con un nivel alto de seguridad. Pero aun con la disponibilidad de inmensa producción, las comunicaciones seguras serán ineficaces si el diseño organizacional de la red se orienta verticalmente (como una jerarquía) en vez de horizontalmente para maximizar los vínculos entre los varios nudos pequeños que comportan las mejores redes.¹⁶

La Fuerza Conjunta, y el Gobierno Nacional de los EE.UU. en general, necesitarán incorporar estos factores y construir las mejores redes para combatir las OCTs. La agilidad de las redes criminales transnacionales para responder, maniobrar y escapar a las contramedidas del gobierno requerirán una

¹⁵ Dempsey M., Gen. Dempsey’s Remarks and Q&A at the Atlantic Council’s Disrupting Defense Conference. May 14, 2014. <http://www.atlanticcouncil.org/events/past-events/dempsey-calls-for-innovation-in-defense>.

¹⁶ Arquilla J., To Build a Network. PRISM. 2014; Vol 5, No. 1 22–33, available at: <http://www.ndu.edu/Portals/59/Documents/CCO/PRISMVol5No1.pdf>.

Fuerza Conjunta con la capacidad de analizar las OCTs, entender sus incentivos, identificar sus vulnerabilidades, y diseñar cursos de acción para mitigar su impacto a la seguridad nacional.

Bajo las autorizaciones jurídicas actuales de los EE.UU., las fuerzas del orden público se encargan de la dirección de perseguir, detener y enjuiciar al crimen organizado transnacional. El Departamento de Defensa y las Fuerzas Armadas de los EE.UU. están autorizadas para apoyar a las agencias del orden público según el Código de los EE.UU. Título 10, Capítulo 18.¹⁷ Mucho de ese apoyo es para observar y detectar las actividades, en vez de hacer la intercepción por sí mismo; la intercepción y el juicio son la esfera de las agencias del orden público y de los departamentos de justicia y de seguridad interior. Para combatir el crimen organizado transnacional, los militares tienen un papel importante en coleccionar la inteligencia y apoyar a las operaciones de las fuerzas públicas en el área de contra narcóticos. La Oficina del Subsecretario Adjunto de Defensa para Asuntos Contra Narcóticos y Amenazas Globales dirige las actividades contra narcóticos del Departamento de Defensa y supervisa un presupuesto de \$1.37 billones en el año fiscal de 2013. Estos fondos apoyan las agencias locales, estatales, federales y extranjeras del orden público para disminuir las amenazas a la seguridad nacional causadas por el tráfico de drogas. El Departamento de Defensa provee plataformas militares únicas, personal, sistemas y capacitaciones para apoyar a las agencias federales del orden público y las fuerzas de seguridad extranjeras que están involucradas en las misiones contra narcóticos. Un aspecto clave de este programa es el enfoque en aumentar la capacidad de las naciones socias para combatir el tráfico de drogas mundialmente.¹⁸ Tomando en consideración la amenaza a la seguridad nacional que está creciendo por parte de las OCTs además a través del tráfico de drogas, algunas personas advocan la expansión de las autoridades del Departamento de Defensa para involucrar los militares en combatir el crimen transnacional organizado. El Departamento de Defensa y los militares poseen mucho más recursos que las agencias civiles del orden público que podrían ser mejor aplicadas en la lucha contra el crimen transnacional organizado.

El enfoque a nivel de todo el gobierno que fue adoptado a raíz de los ataques trágicos del 11 de septiembre de 2001 ha generado una colaboración interinstitucional más eficaz entre los círculos de militares, inteligencia y orden público sobre asuntos de la seguridad nacional como el terrorismo. Sin embargo, mientras que nuestros adversarios, incluyendo las OCTs, se hacen más poderosos y se adaptan rápidamente a su entorno, el Gobierno de los EE.UU. tiene que ampliar su definición de las amenazas a la seguridad nacional y mejorar todas las autoridades agenciales y capacitaciones de combatir el crimen transnacional organizado. La Fuerza Conjunta tiene que prepararse ante las amenazas a la seguridad que son multifacéticas y complejas, tales como las amenazas que las OCTs constituyen. Los EE.UU. deben luchar para aprovechar todos los recursos disponibles para combatir las amenazas transnacionales como el crimen transnacional organizado y el terrorismo. Ya no se puede considerar que el crimen transnacional organizado sea una tarea sólo para las fuerzas del orden público; al contrario, es una amenaza a la seguridad nacional que afecta la soberanía, la economía y la seguridad ciudadana de los EE.UU. y sus aliados.

¹⁷ Department of Defense (February 2014). Department of Defense Instruction 3025.21. Defense Support of Civilian Law Enforcement Agencies. www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/302521p.pdf.

¹⁸ Department of Defense (February 2014). Department of Defense Instruction 3025.21. Defense Support of Civilian Law Enforcement Agencies. www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/302521p.pdf.

Obras Citadas

- Arquilla J., (2014). To Build a Network. *PRISM* , 5 (1), 22-23.
<http://www.ndu.edu/Portals/59/Documents/CCO/PRISMVol5No1.pdf>
- Beittel J.S., (2013). *Mexico's Drug Trafficking Organizations: Sources and Scope of the Violence*. Congressional Research Service Report for Congress.
<http://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>.
- Department of Defense Instruction 3025.21. (2013). *Defense Support of Civilian Law Enforcement Agencies*. <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/302521p.pdf>
- INTERPOL. Cybercrime. www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime
- Logan E., (2013). Statement for the Record before the Senate Caucus on International Narcotics Control, Future Counternarcotics Efforts in Afghanistan.
www.drugcaucus.senate.gov/hearing-1-15-14/DOD%20Erin%20Logan.pdf
- Miklaucic M., and Brewer J., (eds.). (2013). *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*. Washington, DC: NDU Press.
- National Security Council. (2011). *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*.
https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf
- O'Regan D., (2012). Narco-States: Africa's Next Menace. *The New York Times*.
http://www.nytimes.com/2012/03/13/opinion/narco-states-africas-next-menace.html?_r=0
- Realuyo C.B., (2014). Hezbollah's Global Facilitators in Latin America. Testimony at a hearing entitled: Terrorist Groups in Latin America: The Changing Landscape. Subcommittee on Terrorism, Non-Proliferation, and Trade, House Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives. <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA18/20140204/101702/HHRG113-FA18-Wstate-RealuyoC-20140204.pdf>
- . (2014). The Terror-Crime Nexus: Hezbollah's Global Facilitators. *PRISM*. 2014; Vol. 5, no. 1, 116–129. <http://www.ndu.edu/Portals/59/Documents/CCO/PRISMVol5No1.pdf>
- Texas Department of Public Safety. (2014). *Assessing the Threat of Human Trafficking in Texas*.
https://www.dps.texas.gov/director_staff/media_and_communications/2014/txHumanTraffickingAssessment.pdf
- The White House. (2010). *National Security Strategy of the United States*.
https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf



William J. Perry Center
for Hemispheric Defense Studies
260 5th Avenue, Building 64
Abraham Lincoln Hall, Fort McNair
Washington, D.C. 20319-5066

