

# **La lucha contra la delincuencia organizada transnacional en las Américas: liderazgo de México en la OEA**

*Juan Sandoval Mendiola*

## **Introducción**

La operación de la delincuencia organizada en México y en los Estados de las Américas nunca había adquirido las dimensiones que actualmente presenta. El impacto social y económico, e incluso cultural, que grupos de criminales que operan en banda organizada tienen sobre la sociedad, nunca antes había sido visto con tanta crudeza. La delincuencia organizada transnacional representa para muchos Estados del hemisferio —México entre ellos— la mayor afrenta a su seguridad nacional, toda vez que atenta contra las instituciones del Estado, la gobernabilidad, la sociedad y el Estado de derecho.

Algunos gobiernos, que otrora alcanzaron el entonces infamante calificativo de “narcoestados”, actualmente permiten el desarrollo por parte de algunos grupos de toda una variedad de actividades ilícitas, constituyendo auténticos *holdings* del crimen. El desarrollo de las nuevas tecnologías ha abierto oportunidades y facilidades específicas para la operación de las bandas organizadas, las cuales han extendido sus actividades

por todos los Estados de las Américas y mantienen conexiones con grupos criminales en otros continentes.

En este marco, los Estados americanos adoptaron, en octubre de 2003, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, la cual fue aprobada en la ciudad de México. La Declaración señaló que el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos forman parte de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa que afectan la seguridad de los Estados del hemisferio.

La adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus tres protocolos complementarios trazaron una ruta que seguir por la comunidad internacional, que en el ámbito americano había estado básicamente centrada en el tráfico de drogas y sus delitos conexos.

El gobierno de México, Estado Parte de la Convención de Palermo y sus tres protocolos, asumió a partir de 2003 el liderazgo en esta materia en el ámbito interamericano y, partiendo de cero, llevó a cabo reuniones especializadas para analizar la mejor forma de cooperar en el hemisferio en contra de la delincuencia organizada transnacional. Nuestro país vio consolidado su esfuerzo inicial en la creación de una Comisión Especial sobre Delincuencia Organizada, cuyo fin es tratar la cooperación en las Américas en esta materia en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), al igual que en la posible adopción de un plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional. El presente ensayo explica la forma en que el gobierno de México planteó a la comunidad interamericana la necesidad de abordar el tratamiento de la cooperación en contra de este fenómeno creciente.

## **Tendencias actuales de la delincuencia organizada transnacional**

En los últimos años la operación de la delincuencia organizada en el orbe se ha caracterizado por la diversificación de sus actividades ilícitas. La globalización económica y comercial, los flujos internacionales de personas, la desaparición de controles fronterizos, el surgimiento de nuevos mercados, la facilitación de las comunicaciones y el auge de la Internet han sido aprovechados por los grupos criminales para la expansión de sus actividades y la formación de alianzas para delinquir.

Aunado a lo anterior, la delincuencia organizada ha seguido valiéndose de la corrupción como medio facilitador de sus actividades. A partir del fin de la guerra fría los Estados de Europa del Este y Asia Central se han visto especialmente expuestos a la operación de la delincuencia organizada. En otras regiones la delincuencia organizada agrava y coadyuva a la generación de conflictos, contribuye a las condiciones de inseguridad y hace relativo el control de Estado, lo que genera inestabilidad e impunidad, al grado de poner en peligro la estructura institucional de los gobiernos y la gobernabilidad.

Un esquema de impunidad frente a grupos de delincuencia organizada favorece el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, abre auténticas industrias basadas en el crimen, las cuales se diversifican y ocultan a través del lavado de dinero, creando importantes mercados lucrativos en diversos sectores productivos.

Al contar con importantes recursos, la delincuencia organizada es cada vez más difícilmente detectada. El uso de nuevas tecnologías en delitos de tráfico, como la realización de fraudes a través de y en la Internet, representa ganancias multimillonarias para la industria del crimen.

El tráfico de seres humanos, ya sea trata de personas o tráfico de migrantes, se ha convertido en un negocio multimillonario en el planeta. La trata de personas, forma contemporánea de la esclavitud, se desarrolla de manera creciente en el orbe ante la mirada impasible de países de origen, de tránsito y, sobre todo, de destino de las víctimas en donde son explotadas sexualmente o esclavizadas laboralmente. La industria del secuestro es asimismo fuente de importantes ganancias para los grupos delictivos.

Mención especial merece el tráfico de armas pequeñas y ligeras, toda vez que son herramientas esenciales para la operación de la mayoría de los crímenes antes señalados. Con respecto a este tema existen distintas aristas que deben ser abordadas. Por una parte, el tráfico ilícito pretende ser controlado por los Estados productores de armas; sin embargo, la mayoría de las armas decomisadas a la delincuencia organizada proviene del mercado lícito, puesto que son adquiridas de forma legal en los mercados más permisivos, y posteriormente se desvían a los canales ilícitos.

La operación de los grupos de delincuencia organizada transnacional ha cambiado. Las últimas tendencias identifican grupos pequeños de delincuentes que han desarrollado “especialidades”. De este modo, los grupos se han ido perfeccionando y establecen alianzas estratégicas con otros grupos especializados en determinada área de operación criminal.

La delincuencia organizada es un reto común que concierne a la comunidad internacional en general. Para algunos Estados representa la mayor amenaza a su seguridad. El principal instrumento internacional para luchar en contra de este fenómeno es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que entró en vigor el 29 de septiembre de 2003 y que ya ha sido ratificada por más

de cien Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Junto con la Convención, merecen importancia central sus tres protocolos complementarios: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones.

La cooperación internacional que plantean estos tres instrumentos debe ser considerada como el camino idóneo para enfrentar este problema común, toda vez que proporciona un marco jurídico no sólo para formular y aplicar medidas internas más eficaces y promover la cooperación internacional, sino también para velar por que se mantenga el imperio de la ley. La falta de voluntad política para hacerse parte, o para aplicar efectivamente estos instrumentos, sigue siendo la fuente de mayor debilidad de la comunidad internacional y la mayor fortaleza de los grupos criminales.

El gobierno de México, consciente de la necesidad de enfrentar de forma efectiva y colectiva a una delincuencia transnacional organizada, poderosa, moderna y desafiante, llevó el tema al ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en abril de 2003.

México consideró que la Convención de Palermo y sus protocolos complementarios, adoptados entre 2000 y 2001, representan la ruta que la comunidad internacional debe seguir para desarrollar sus esfuerzos en la materia. Sólo habría que aplicarlos efectivamente tanto a nivel nacional como regional.

Como un primer paso, nuestro país propuso iniciar el tratamiento del tema con la realización de un diagnóstico, en cada Estado del hemisferio, de las dimensiones de su problema par-

ticular. La mejor forma de tratar un padecimiento será siempre conocer su dimensión y su patología.

### **Un nuevo tema de la agenda hemisférica: cooperar contra la delincuencia organizada transnacional en las Américas**

Durante la presidencia mexicana de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la delegación de México asistente a la reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI), llevada a cabo en Panamá en abril de 2003, sugirió que al conjunto de indicadores del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), diagnóstico hemisférico “entre pares” de las políticas antidrogas de los Estados Miembros de la OEA, se incluyeran dos nuevos indicadores que permitirían por primera vez abordar el fenómeno de la delincuencia organizada. Como primer paso, estos indicadores permitirían realizar un diagnóstico de la dimensión de la delincuencia organizada en cada situación nacional.

La novedad del tema y la pobreza de información que seguramente arrojaría la inclusión de dichos indicadores —según señalaron varias delegaciones— provocarían la generación de nuevas recomendaciones para los Estados, que en ocasiones resultan “políticamente incómodas”. Ante la sorpresa por la presentación de los indicadores, no se alcanzó consenso para su inclusión. Así las cosas, en dicha ocasión se acordó que los mismos deberían ser considerados con más detenimiento y sometidos a consideración del plenario de la CICAD.

En mayo de 2003, ya en el marco de la CICAD, México ofreció ser sede de la Primera Reunión Interamericana sobre Mecanismos de Cooperación contra la Delincuencia Organizada, a fin de contar con un primer foro sobre el tema en la OEA, en el

que participaron expertos internacionales en los diferentes aspectos relacionados con la delincuencia organizada.

La reunión tuvo lugar en la ciudad de México en octubre de 2003, en la sede de la Cancillería, en Tlatelolco. Estuvo presidida por el titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), José Luis Santiago Vasconcelos.

Como resultado de la reunión se llegó a conclusiones sumamente generales,<sup>1</sup> en las que por primera vez se perfiló el reconocimiento, como instrumento central, a la Convención de Palermo y sus protocolos complementarios, instrumentos que entonces tenían una baja participación de los Estados del hemisferio. Respecto a los indicadores sobre delincuencia organizada se acordó una redacción para su inclusión en el cuestionario del MEM.

Como seguimiento a esta primera reunión, en noviembre de 2003, en Montreal, la CICAD convocó a sesiones a un grupo ad-hoc sobre delincuencia organizada transnacional. Numerosas delegaciones manifestaron resistencias sobre la pertinencia de incluir en un foro sobre drogas un enfoque más amplio de la delincuencia organizada.

México mantuvo su propuesta; llevó a cabo amplias consultas y explicó, tal como la ONU lo hizo en su momento,<sup>2</sup> que el tema de las drogas debería evolucionar en la OEA hacia una concepción más amplia según la cual embonaba en el de la delincuencia organizada. El hecho de mantener los enfoques desarrollados por la comunidad internacional sin mayores cambios desde Viena 1988 permitiría el desarrollo de estrategias de

---

<sup>1</sup> Véase Documento OEA/Ser.L/XIV.2.34 CICAD/doc1268/03, 13 de noviembre de 2003.

<sup>2</sup> Cabe recordar la transformación que tuvo el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) a fin de crear la Oficina para la Droga y el Delito, de dicha organización, con sede en Viena.

cooperación, ya previstas en la Convención de Palermo y que aún no estaban debidamente desarrolladas en el hemisferio americano. Estados Unidos señaló su preocupación por una virtual desnaturalización de la CICAD, entidad que recibía en ese momento una importante cantidad de recursos de dicho país. Al respecto señaló que resultaba preocupante una ampliación del mandato de la CICAD, pues con ello podía correr el riesgo de diluir el buen trabajo del organismo. Por su parte, los Estados andinos señalaron que no deseaban avanzar en el tratamiento de la delincuencia organizada, toda vez que había el riesgo de “distraer” la atención sobre el problema de las drogas, lo que podía provocar una pérdida de los recursos que reciben de la cooperación internacional para el combate al problema de las drogas.

México, después de largas negociaciones, logró que la CICAD acordara la convocatoria del Grupo Ad Hoc sobre Delincuencia Organizada Transnacional en el marco de la propia Comisión. Se eligió el término *ad hoc* con objeto de poner énfasis en que no se buscaba una ampliación del mandato de la CICAD, sino simplemente el inicio de un debate a nivel de las Américas sobre las posibilidades de adoptar un nuevo enfoque, que permitiera enfrentar a la delincuencia organizada transnacional de forma más eficiente y realista.

El Grupo Ad Hoc se reunió en Washington en marzo de 2004. Fue presidido por el embajador Miguel Ángel González Félix. Como era previsible, a medida que el tratamiento del tema avanzaba, las diferencias de opinión se profundizaban y los argumentos de las delegaciones a favor y en contra de registrar avances en este nuevo enfoque encontraban fundamentos más decantados.

En esta reunión se llegó a una serie de recomendaciones;<sup>3</sup> en ella destacó la posición canadiense en el sentido de reco-

---

<sup>3</sup> Véase Documento SGE/ Ser. L/XIV.4.2 CICAD/OCRIME/Doc.14/04, 14 de abril de 2004.

nocer que no existía un concepto común sobre la delincuencia organizada transnacional que hubiera sido adoptado por el hemisferio. Sin embargo, la reunión admitió que la Convención de Palermo y sus protocolos adicionales generaron un marco de referencia conceptual en la materia. Cada vez más Estados ratificaban los instrumentos debido a las recomendaciones formuladas por el MEM al respecto.

Asimismo, los Estados identificaron que, hasta la fecha, distintos órganos de la OEA abordaban segmentos de la delincuencia organizada transnacional, razón por la cual, en el futuro, el tratamiento de los diferentes aspectos ameritaría una visión de conjunto que permitiera integrar los esfuerzos en la lucha contra el fenómeno.

México propuso que el tema “Lucha contra la delincuencia organizada transnacional” consolidara su ingreso en la agenda hemisférica a través de una resolución de la Asamblea General de la OEA, de modo que en ella se reflejara el esfuerzo que cada área de la Organización regional desarrolla en los diferentes aspectos del fenómeno y en el marco de sus competencias. Esto a fin de consolidar una visión de conjunto del esfuerzo que se desarrolla para, de este modo, promover una mayor coordinación e integración de dichos esfuerzos.

Finalmente, la reunión sugirió que la CICAD continuara sus trabajos en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos vinculados con la delincuencia organizada transnacional, y buscara desarrollar acciones de cooperación a nivel hemisférico en el marco de las previsiones de la Convención de Palermo. Asimismo, la CICAD debería realizar un estudio que examinase la pertinencia de elaborar un reglamento modelo sobre delincuencia organizada transnacional, tomando en consideración los resultados de la Conferencia de las Partes de la Convención de Palermo que se llevó a cabo en julio de 2004.

La realización de la Quinta Reunión de Ministros de Justicia o Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA V), celebrada en Washington D. C., en abril de 2004, que fue presidida por México, en la persona del procurador general de la República, Rafael Macedo de la Concha, dio al tema una oportunidad de relanzamiento al haber sido elegido por nuestro país como el asunto principal para el “Diálogo de ministros”.

El documento de conclusiones y recomendaciones de la REMJA V,<sup>4</sup> dio un nuevo giro a la presencia del tema en la agenda hemisférica. A iniciativa de México señaló que se llevara a cabo una nueva reunión de expertos para “considerar la pertinencia”<sup>5</sup> de preparar un plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional.

Un mes después de la REMJA V, México presentó a consideración de la 34 Asamblea General de la OEA el primer proyecto de resolución sobre la “Lucha contra la delincuencia organizada transnacional en el hemisferio”, el cual recogió todos los esfuerzos desplegados por nuestro país en los dos años anteriores y consolidó formalmente el tratamiento del tema en la agenda interamericana, reconociendo su carácter multidisciplinario e interagencial. La resolución AG/RES 2026(XXXIV-O/04) decidió, en consonancia con lo determinado por la REMJA V, dar un mandato para que una reunión de expertos considerara la procedencia de redactar el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La Reunión de Expertos para evaluar la conveniencia de redactar un plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional se llevó a cabo en Washington, D. C., en mayo de 2005. Estuvo presidida por la representante perma-

---

<sup>4</sup> Documento OEA/Ser.K/XXXIV.5REMJA-V/doc.7/04 rev. 4, 30 abril de 2004.

<sup>5</sup> Matiz incluido al final de la negociación por la delegación de Estados Unidos. Dicha salvaguarda retrasó prácticamente un año los avances en el tema.

nente de Nicaragua, Carmen Marina Gutiérrez, en razón de su presidencia en la Comisión de Seguridad Hemisférica, y tuvo la vicepresidencia del embajador Miguel Ángel González Félix, de México.

La decisión de la Reunión de Expertos —a dos años de que México propusiera el tema en la agenda interamericana— fue por fin afirmativa: el Plan debería realizarse.<sup>6</sup>

### **Una nueva comisión de la OEA: la CEDOT**

Inspirado en las conclusiones y recomendaciones de la Reunión de Expertos antes señalada, México presentó un nuevo proyecto de resolución sobre este tema en la Asamblea General de la OEA. La resolución AG/RES. 2116 (XXXV-O/05), entre otras cosas:

—Crea una Comisión Especial sobre Delincuencia Organizada Transnacional (CEDOT), para que elabore un plan de acción hemisférico y dé seguimiento a las actividades de la Organización y sus órganos, organismos, y entidades en esta materia.

—Invita a los Estados Miembros a adoptar e implementar la Convención de Palermo y sus tres protocolos complementarios.

—Invita a los Estados a fortalecer la cooperación en este tema.

—Dispone que el tema se siga tratando por las entidades que lo han estado haciendo, dentro de sus respectivas competencias.

—Señala que se deberían tomar en cuenta las “Conclusiones y recomendaciones de la Reunión de Expertos Guberna-

---

<sup>6</sup> Véase Documento (REGDOT/doc.6/05 corr.1).

mentales para considerar la conveniencia de elaborar un plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional”.

La formación de una nueva Comisión del Consejo Permanente constituyó la consolidación de los esfuerzos que México desplegó durante casi tres años. Su creación fue posible una vez que la delegación de Estados Unidos, que había mantenido importantes resistencias con respecto al progreso del tema, retiró sus dudas en relación con la forma en que el tema debería evolucionar en el hemisferio. Esto se debió aparentemente a un cambio en su política interna hacia la probable ratificación de la Convención de Palermo y hacia la ratificación de uno de los protocolos complementarios: el relativo a la trata de personas.

En realidad, la delegación de México no tenía ninguna idea preconcebida sobre la mejor forma de desarrollar las nuevas acciones conjuntas en el tema. Ésta podía ser la adopción de un plan de acción o la formación de una comisión especial. A México le interesaba simplemente fortalecer y desarrollar nuevas formas de cooperación efectiva contra la delincuencia organizada, a propósito de lo cual hacía notar que se trata de un problema de seguridad nacional innegable, que supera a los Estados y a sus instituciones.

La CEDOT inició sus trabajos en septiembre de 2005. Su primer presidente fue el embajador Jorge Chen Charpentier, representante permanente de México, en reconocimiento a nuestro país como el impulsor inicial del tema en la agenda de la OEA.

Al inaugurar la CEDOT el 19 de octubre de 2005, el embajador Chen señaló:

La inauguración el día de hoy de los trabajos de una nueva Comisión del Consejo Permanente de la OEA, nos genera sentimientos de naturaleza diversa: por una parte, nos resulta inquietante

reconocer que los Estados del hemisferio estamos siendo afectados por la acción de grupos criminales que tienen un profundo y negativo impacto social y económico en nuestras naciones; al tiempo que por otra parte, nos congratulamos de que nuestra Organización haya dado cabida a nuestras preocupaciones y estemos iniciando en las Américas una nueva veta de cooperación que esperamos sea efectiva y eficiente, de modo que permita cerrar espacios a la operación de la delincuencia organizada y a la impunidad. La solución a los problemas inicia cuando se les hace frente.

El embajador Chen presentó un programa de trabajo<sup>7</sup> para la nueva Comisión en el cual propuso que:

Un primer paso o resultado concreto del trabajo de la Comisión Especial lo constituirá la preparación de un Proyecto de Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional, basado en la concepción multidimensional de la seguridad y fundado en la Convención de Palermo y sus protocolos, con objeto de que éste sea considerado por la Sexta Reunión de Ministros de Justicia y Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA VI), con miras a su adopción por el trigésimo sexto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.

Posteriormente, y debido a que el embajador Chen fue designado subsecretario para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, el Consejo Permanente eligió como presidente de la CEDOT al autor de este trabajo, quien fungía como representante interino de México ante la OEA.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Documento CE/DOT-1/05 rev. 1, 21 de octubre de 2005.

<sup>8</sup> El autor participó como miembro de la delegación de México en la negociación de las propuestas mexicanas desde un inicio en 2003 así como en la planea-

La Presidencia de la CEDOT sugirió como método de trabajo que se abordaran durante 10 sesiones temáticas semanales diferentes expresiones de la delincuencia organizada transnacional, para lo cual contó en cada sesión con expertos internacionales, quienes aportarían sus conocimientos y debatirían con los delegados en la Comisión. Como resultado de estos trabajos, la Presidencia presentaría, al final de las sesiones temáticas, un proyecto de plan de acción hemisférico, el cual buscaría recoger las aportaciones de los expertos y las posiciones expresadas por las delegaciones.

### **Las sesiones temáticas de la CEDOT**

La Presidencia de la Comisión propuso que el análisis de cada expresión de la delincuencia se basara —utilizando la metodología establecida— en la Convención de Palermo, identificando acciones para apoyar a los Estados Miembros. Cada uno de los 29 expertos en cada tema, tanto europeos como americanos, fue invitado a seguir estas cuatro áreas en sus presentaciones. La uniformidad que caracterizaba la información aportada facilitó a la Presidencia su recopilación y sistematización en el Proyecto de Plan de Acción que presentó en marzo de 2006. Las áreas identificadas como guías para el trabajo de las ponencias en la CEDOT fueron:

1. *Desarrollo legislativo y normativo en cada Estado*, a través de la tipificación como delitos de ciertos tipos de conductas previstos en la Convención y los protocolos complementarios.
2. *Mejoramiento de las capacidades nacionales* a través del desarrollo de medidas específicas de control y de técnicas espe-

---

ción, redacción y negociación de los documentos que eran iniciativa de México. Asimismo participó en todas las reuniones referidas en el presente ensayo.

ciales de investigación, la investigación conjunta y el intercambio de información.

3. *Promoción de acciones de cooperación internacional* a través de los mecanismos ya existentes en la OEA (acuerdos bilaterales, la asistencia jurídica mutua, la recuperación y/o división de activos, mecanismos de cooperación institucional, la asistencia técnica, el intercambio de información, la diseminación de mejores prácticas, las técnicas especiales de investigación, y el fomento de la confianza, la extradición, asistencia judicial mutua, etcétera).

4. *Promoción del uso de políticas y medidas preventivas.*

Una preocupación expresada por varias delegaciones y que se encontró a lo largo de los trabajos se refiere a la duplicidad de mandatos. La Presidencia de la CEDOT reiteró que el análisis de temas ya abordados por otras entidades y organismos de la OEA serían contemplados desde la perspectiva de la delincuencia organizada transnacional —enfoque que no necesariamente es el utilizado por esas otras entidades—, con el objetivo central de que los temas sean incluidos en el Plan de Acción Hemisférico, sin que ello conlleve un cambio de competencias de dichas entidades y organismos. Asimismo, se insistió en que aquellos temas que por contener aspectos de derechos humanos, sociales o educativos requieren de un tratamiento multidisciplinario, deberían ser tratados en su justa dimensión, de modo que se evitara “criminalizar” toda la agenda de la Comisión.

La CEDOT acordó que, una vez concluido el análisis de todos los puntos mencionados, la Presidencia, con el apoyo de la Secretaría de la OEA, presentaría un proyecto de plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional.

A continuación se comentan y transcriben secciones relevantes del trabajo de la CEDOT en la etapa del análisis temático de las manifestaciones de la delincuencia organizada. Las secciones identificadas a continuación por medio de guiones corres-

ponden a propuestas generadas en la Comisión, por expertos y por las delegaciones, que fueron redactadas por el autor de este trabajo, en su calidad de presidente de la CEDOT, con el apoyo del Secretariado de la OEA. Dichas aportaciones fueron presentadas en el Proyecto de Plan de Acción Hemisférico presentado al Consejo Permanente de la OEA el 1 de marzo de 2006.<sup>9</sup>

### *Problema mundial de las drogas / lavado de activos*

En la primera sesión temática de la CEDOT se contó con la presencia de expertos de la CICAD. Dichos expertos propusieron interesantes cambios de enfoque a la forma en que se aborda tradicionalmente en la comunidad internacional el problema mundial de las drogas. Entre las propuestas más destacadas y novedosas dirigidas a los Estados se formularon las siguientes:

—Tipificar como “delitos graves”, de acuerdo con la definición de la Convención de Palermo, aquellas conductas criminales que formen parte de la cadena del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos cuando operen en banda organizada, y aumentar las penas en el supuesto anterior a más de cuatro años para que entren dentro de esta definición.

—Compilar información científica y rigurosa sobre el problema de la delincuencia organizada en cada una de sus manifestaciones y sus conexiones, ya que la información existente es escasa.

—Establecer un mecanismo para actualizar periódicamente sus estrategias nacionales antidrogas, de manera que estén ajustadas a la realidad del problema y respondan de forma coordinada a los retos que representa la delincuencia organizada.

—Crear o fortalecer los programas encaminados a involucrar al sector privado en la adopción de medidas contra el

---

<sup>9</sup> El Proyecto puede consultarse en su versión completa en [http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_06/CP15899S04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_06/CP15899S04.doc).

tráfico ilícito de drogas y de la operación de la delincuencia organizada. Para esto podrán tomarse como referencia iniciativas en la protección de puertos, aeropuertos y zonas aduaneras.

—Abordar el tema del lavado de activos no sólo como un delito conexo al problema de las drogas, sino como uno cuyo combate es indispensable en la lucha contra todas las expresiones de la delincuencia organizada.

—Tipificar el delito de lavado de activos como delito precedente para todas las conductas descritas en la Convención de Palermo y aquellas consideradas como “delitos graves” de acuerdo con la misma Convención. Casi todos los países han ampliado la lista de delitos determinantes, pero no todos han incluido los delitos referidos en la Convención; por ejemplo, la trata de personas.

—Tipificar de forma autónoma el delito del lavado de dinero y considerar que el producto de todo delito grave sea considerado además como lavado de activos, independientemente de qué delito precedente se trate, de modo que se proceda al decomiso.

—Crear mecanismos viables que permitan un rápido intercambio de información en toda la cadena de lavado de activos relacionada con todas las expresiones de la delincuencia organizada. Promover sistemas informáticos de cooperación en tiempo real en materia de inteligencia contra el lavado de activos a nivel regional, mismos que deberían cumplir con estándares de seguridad preestablecidos.

### *Lucha contra la corrupción*

Como se señaló, la corrupción es un elemento facilitador y coadyuvante de la operación de los grupos criminales organizados. Entre las propuestas más relevantes para tratar este fenómeno, la CEDOT recibió las siguientes:

—Considerar la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en las políticas nacionales contra la corrupción, utilizando los distintos mecanismos, en el marco de las convenciones internacionales en esta materia, que han fortalecido la capacidad de los Estados en este campo.

—Llevar a las legislaciones nacionales los compromisos adquiridos e implementar las medidas necesarias para abordar el problema, enfatizando la prevención, desarrollando una legislación adecuada, manteniendo transparencia en la administración financiera, estableciendo reglas de participación en suministros a entes gubernamentales y regulando los nombramientos en el sector público.

—Aplicar efectivamente la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida). La ampliación que hace esta última al sector privado resulta fundamental para minar la operación de la delincuencia. La Convención Interamericana contra la Corrupción debería buscar medios para expandirse a nuevas áreas como las contempladas en la Convención de Mérida. En este mismo sentido, los Estados Miembros de la OEA deberían considerar la ampliación de sus competencias de modo que aspectos que no están contemplados en la Convención Interamericana de 1996, puedan ser abordados en el hemisferio y la cooperación se lleve efectivamente a cabo, considerando en dicho esfuerzo el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

### *Tráfico de armas, municiones y explosivos*

El tráfico ilícito de armas y el desvío a canales ilícitos de armas adquiridas de manera asimismo ilícita en Estados con controles laxos sobre el comercio de armas de fuego no sólo constituyen un negocio multimillonario en el orbe, sino que brindan a los

grupos delictivos transnacionales herramientas básicas para su modo de actuar. Al respecto, las propuestas formuladas que más destacan son las siguientes:

—Como recomendación de inicio aparece la ratificación y aplicación efectiva de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos, y otros Materiales Relacionados (CIFTA).

—Ejecutar las recomendaciones concretas de la Primera Reunión de Autoridades Nacionales directamente responsables del otorgamiento de las autorizaciones o licencias de exportación, importación, y tránsito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

—Diseñar una estrategia que colabore con las redes parlamentarias y de la sociedad civil en la lucha contra el tráfico ilícito de armas.

—Fortalecer la coordinación entre las agencias internacionales y abordar el problema de forma multidisciplinaria.

—Realizar estudios a fin de determinar la magnitud del problema en la región, y adoptar mecanismos para dar seguimiento a las iniciativas que se adopten para enfrentarlo.

—Crear cuerpos especializados para enfrentar el problema del tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, y explosivos. Evaluar la creación de puestos combinados (binacionales) en zonas críticas de combate a la delincuencia organizada.

—Crear un sistema de “trazabilidad” del comercio legal de armas.

### *Pandillas delictivas transnacionales*

En un primer esfuerzo en la OEA por abordar el tema promovido por los países centroamericanos y México, la CEDOT conoció las siguientes recomendaciones:

—Formar grupos multidisciplinarios en cada país para abordar el tema desde una perspectiva integral y multidisciplinaria de modo que se enfrente el problema en toda su complejidad, poniendo especial énfasis en los aspectos de prevención, pero sin descuidar los de aplicación de la ley y la rehabilitación.

—Los Estados principalmente afectados por el fenómeno de las pandillas deberían fortalecer sus políticas públicas y, en coordinación con la OEA, identificar coincidencias y diseñar estrategias auténticamente regionales.

—Respetando los derechos humanos y el debido proceso, fortalecer los controles en su sistema penitenciario, el cual funciona en forma creciente como centro de planeación del crimen organizado.

—Adoptar e implementar estrategias para impedir que la delincuencia organizada y las pandillas ejerzan control por medio de intimidación, infiltración, manipulación y corrupción.

—Incluir el tema de las deportaciones y del componente migratorio en cualquier discusión del tema de las pandillas delincuenciales, ya que es un elemento medular del fenómeno.

—Desarrollar un programa de intercambio de experiencias y mejores prácticas entre las autoridades competentes de cada país, y una estrategia para fortalecer la cooperación internacional en este tema.

### *Conexiones entre la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo*

La presencia del magistrado español, Baltasar Garzón, como ponente en la CEDOT, generó amplias expectativas entre las delegaciones, máxime por tratarse de un tema sobre el cual no se tiene alcanzado un consenso. Para algunas delegaciones, como las de Colombia y Estados Unidos, las conexiones entre el

terrorismo y la delincuencia organizada son evidentes y deben ser abordadas en una estrategia amplia. Para otros Estados, como México, Brasil, Argentina y Venezuela, éstas no son permanentes ni sistemáticas y tienen que identificarse caso por caso. Garzón ofreció una visión particular del tema, a propósito de la cual se recogieron algunos conceptos:

—La vinculación entre la delincuencia organizada y el terrorismo no es permanente. Cada Estado y sus grupos delincuenciales y terroristas representan una realidad particular y como tal debe ser abordada. Existe un vínculo o desarrollo interno con organizaciones criminales según el grupo y la materia, como pueden ser la falsificación de documentos, la propiedad intelectual e industrial, entre otros, que unidos con otros factores constituyen fuentes de financiamiento o proveen instrumentos para ser utilizados en actos terroristas. No hay identificación de fines; sin embargo, entre los grupos puede haber apoyo de medios, técnicas y mecanismos de operación.

—Es sobre todo en la financiación del terrorismo donde se encuentran las conexiones más claras con la delincuencia organizada. Existen casos de tráfico de drogas bastante notorios en los cuales se han encontrado nexos con el terrorismo.

—Los Estados Miembros deberían crear grupos multidisciplinarios de investigación con enfoque omnicompreensivo, para favorecer el flujo de información entre investigaciones contra la delincuencia organizada, que podría tener conexiones con casos de financiamiento del terrorismo y viceversa. Estos grupos multidisciplinarios contra la delincuencia organizada deberían estar continuamente focalizados en el problema. Por lo tanto, debe investigarse el contexto de todo acto de la delincuencia organizada para determinar si dicho acto corresponde o no a la ejecución de una estrategia terrorista.

—Los Estados Miembros deberían adoptar estrategias ágiles y flexibles que les permitan responder rápidamente a las

constantes evoluciones de la delincuencia organizada y del terrorismo. Las estrategias que se adopten para cada uno de estos temas deberían ser complementarias y consistentes, y deberían buscar siempre una mejor comunicación entre las autoridades competentes y especializadas en cada una de estas amenazas. Una mayor y mejor información de inteligencia de toda la región permitirá dar a cada amenaza el lugar que le corresponde, responder efectivamente y utilizar de manera más eficiente los recursos.

### *Secuestro*

La CEDOT observó que el secuestro puede o no tener implicaciones transnacionales. Su relevancia incide en las habilidades que los grupos delincuenciales desarrollan para llevarlo a cabo y su *modus operandi* que conlleva conexiones con las otras expresiones de la delincuencia organizada. Las recomendaciones de los expertos a los Estados se centraron en lo siguiente:

—Adoptar una política pública específica de lucha contra el secuestro, que parta de una visión integral, armónica, y sistemática, que tenga objetivos y lineamientos estratégicos claros y sostenibles, que optimice los resultados del Estado en este tema, y que esté enmarcada en una estrategia general del gobierno.

—Tipificar las conductas criminales relacionadas con el secuestro y aumentar las penas.

—Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional.

—Conformar un sistema institucional antisequestro con la capacidad de responder a cada etapa de este tipo de delito.

—Centralizar la información sobre el tema de secuestro.

—Crear un fondo especial para recursos asignados a la lucha antisequestro.

—Rastrear y decomisar los bienes producto del delito de secuestro.

—Otorgar protección patrimonial y asistencia psicológica a las víctimas del secuestro y sus familias.

—Aplicar las técnicas especiales de investigación.

—Promover el intercambio de experiencias y de técnicas policiales.

—Incrementar el uso de bases de datos sobre el modus operandi de los secuestradores.

—Desarrollar operativos contra la corrupción de los funcionarios involucrados en la lucha contra el secuestro.

### *Delito cibernético*

Como se señalaba al inicio de este trabajo, la globalización y las nuevas tecnologías son aprovechadas por los grupos delincuenciales transnacionales para delinquir. La falta de homogeneidad entre las normas de los diferentes países propicia las actividades delictivas de tales grupos. Los expertos señalaron en la CEDOT que quizás en ninguna otra expresión de la delincuencia organizada sea tan necesaria la creación de capacidades tecnológicas, materiales, normativas y humanas como en el delito cibernético y en la seguridad cibernética de los Estados entre los diversos sectores. En este sentido destacaron en la Comisión, entre otras, las siguientes recomendaciones:

—Desarrollar mecanismos de cooperación en el ámbito interamericano, orientados a establecer esquemas de capacitación, transferencia de tecnología y creación de un marco legislativo.

—Adopción de leyes sustantivas (establezcan límites de legalidad) y de leyes procedimentales específicas contra el delito cibernético (que permitan el acceso a las evidencias en forma legal y expedita).

—Desarrollar redes de cooperación en tiempo real para localizar e identificar a delincuentes cibernéticos.

—Desarrollar las capacidades nacionales para controlar las evidencias electrónicas de delitos cibernéticos. Capacitación policial y de jueces y fiscales en la materia.

—Desarrollar acciones de prevención del delito cibernético (policía cibernética).

### *Tráfico de migrantes*

Como hemos señalado, el delito del tráfico de migrantes se encuentra previsto en el Protocolo de Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, complementario de la Convención de Palermo. Las acciones en este campo deberían concentrarse en los niveles regional y subregional aunque sobre la base del referente de las Naciones Unidas. En este sentido, la CEDOT recibió las siguientes recomendaciones:

—Tomar medidas para incrementar el intercambio de información que permita perseguir y castigar a los delincuentes que lucran con el tráfico de migrantes, evitando penalizar a las víctimas.

—Implementar medidas de control fronterizo que respeten y protejan los derechos humanos de las víctimas, incluyendo la repatriación.

—Fortalecer la cooperación internacional y la cooperación técnica; poner en práctica medidas de protección al migrante, y reforzar la seguridad de los documentos de viaje.

### *Trata de personas*

Al igual que el tráfico de migrantes, la trata de personas tiene alcances globales y así es recogida por el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente

Mujeres y Niños, complementario de la Convención de Palermo. Sin embargo, las estrategias de acción deben ser desarrolladas de forma regional, subregional y nacional. Según el Protocolo, el fenómeno de la trata debe ser identificado mediante tres elementos: la acción —usualmente la transportación o tráfico—, los medios —engaño, rapto, coerción— y el propósito. Este último es usualmente la explotación de la persona con fines de lucro.

La trata de personas se manifiesta en diversos ámbitos como son el laboral, el sexual, durante conflictos armados, en situaciones de servidumbre o de esclavitud. En este sentido, el Protocolo menciona, de manera no exhaustiva, la prostitución forzada, el trabajo forzado, la pornografía infantil y la extracción de órganos como delitos de la trata.

La CEDOT recibió recomendaciones de los expertos participantes, entre las cuales destacan las siguientes:

—Implementar a la brevedad posible las medidas contenidas en el Protocolo sobre la Trata de Personas.

—Adoptar estrategias nacionales en contra de la trata de personas, que incluyan aspectos judiciales, preventivos, de atención y de protección.

—Crear el marco institucional y dar a las autoridades el equipo y el entrenamiento necesario para que entiendan el problema y lo enfrenten de manera coordinada.

—Dar especial atención a la explosión de la prostitución infantil y el comercio sexual, a los aspectos migratorios del problema, a la corrupción, y a la necesidad de fortalecer la participación de entidades no gubernamentales en la atención del problema.

—Adoptar una legislación adecuada conforme al Protocolo y la Convención de Palermo.

—Capacitar a la policía en esta materia.

—Atacar la corrupción relacionada con la trata de personas.

—Trabajar más de cerca con entidades de la sociedad civil, en particular en las áreas de prevención y de atención a las víctimas.

*Delitos de propiedad intelectual cometidos  
por banda organizada*

Si bien en general los delitos a la propiedad intelectual no se consideran como delitos graves —condición para enmarcarlos en la Convención de Palermo, o sea, la gravedad y la transnacionalidad—, pueden causar un daño económico enorme a los Estados. Muy frecuentemente bandas de delincuencia organizada transnacional cometen estos delitos del área de propiedad intelectual que tiene conexiones con otros delitos, por lo que el enfoque omnicompreensivo del combate al delito podría facilitar su erradicación. En particular, casos como el brasileño y el mexicano respecto a la “piratería” llevaron a la CEDOT a abordar esta manifestación de la delincuencia organizada transnacional. Entre las recomendaciones más destacadas, la CEDOT conoció las siguientes:

—Incautar, decomisar, confiscar y utilizar todos los medios legales para que los bienes producto de delitos contra la propiedad intelectual no puedan ser comercializados.

—Ver la aprehensión de los bienes como el punto de partida de la investigación y no la conclusión de la misma, entendiendo que los delitos contra la propiedad intelectual son generalmente parte de una cadena delictiva mucho más grande y compleja.

—Identificar y perseguir agresivamente a los jefes de las bandas que se involucran en este tipo de delitos, a los fabricantes de los productos, así como a sus asesores.

—Ejecutar tantos operativos como sea posible contra estas bandas delincuenciales para que el costo de operar se les haga demasiado alto y pierdan parte de los incentivos para estar en el negocio.

—Crear mecanismos para que las autoridades y el sector privado trabajen juntos en la atención de este problema.

## **Propuestas para mejorar la cooperación hemisférica**

La CEDOT abordó, además de las expresiones de la delincuencia organizada, áreas transversales de cooperación que permitirían mejorar el tratamiento de la delincuencia organizada transnacional. Entre las acciones planteadas más novedosas, a continuación se citan las siguientes:

### *Diagnóstico sobre la delincuencia organizada transnacional en el hemisferio*

Establecer mecanismos para compilar y analizar información que, sobre la base proporcionada por cada gobierno con respecto a su situación nacional, permitan obtener un diagnóstico regional actualizado del problema de la delincuencia organizada transnacional en las Américas, tal y como funciona el Mecanismo de Evaluación Multilateral sobre drogas. Los Estados podrían contar así con un informe anual, confidencial o no, según se decidiera, acerca de la situación general de la delincuencia organizada transnacional en el hemisferio.

### *Formación de redes de información y cooperación*

Desarrollar la capacidad de cooperar en tiempo real entre autoridades policíacas y judiciales. Los medios electrónicos deben ser utilizados para fomentar la confianza entre autoridades y abrir canales de cooperación efectiva. Deberían analizarse las posibilidades para establecer una red de correo seguro en materia de combate a la delincuencia organizada, siguiendo el

modelo que ya funciona en el hemisferio en materia de asistencia jurídica mutua.

A fin de asegurar el adecuado intercambio de información entre Estados resulta indispensable el establecimiento de mecanismos y centros de control de confianza en los mismos, cuya eficiencia esté comprobada. La designación de puntos de contacto por parte de los Estados para el intercambio de información presupone también que los mismos han cumplido los estándares mínimos establecidos en los mecanismos de control de confianza. El intercambio de información supone igualmente la capacitación por parte de expertos en el tema, ya sea mediante cooperación entre Estados Miembros de la OEA o aprovechando esquemas de cooperación de las Naciones Unidas.

### *Estrategias nacionales contra la delincuencia organizada*

Cada Estado podría desarrollar una “Estrategia nacional contra la delincuencia organizada transnacional”. Estas estrategias deberían responder a la situación de cada Estado y tener objetivos alcanzables con los recursos existentes. Igualmente, deberían dar la atención que merece al tema de la participación de la delincuencia organizada transnacional en delitos económicos, así como a la penetración de ésta en los sectores legítimos de la economía. En el diseño de estas estrategias deberían participar todos los actores nacionales encargados de enfrentar el problema. Para el diseño de estas estrategias podrían tenerse como referencia las estrategias nacionales antidrogas que funcionan en el ámbito de la CICAD.

### *Asistencia judicial mutua y extradición*

La asistencia judicial mutua y la extradición son dos instrumentos esenciales de la cooperación internacional que se apli-

can de forma transversal contra todas las manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional antes descritas.

Este tema fue abordado por la CEDOT con el objeto de mejorar la calidad de la cooperación entre los Estados del hemisferio, y a fin de cerrar espacios a la impunidad. En este sentido, los Estados Miembros podrían fortalecer las acciones de cooperación en tiempo real ya existentes en la OEA en materia de asistencia judicial mutua y extradición. La institucionalización del correo seguro que ya funciona en la OEA es el mejor ejemplo de cooperación hemisférica contra la delincuencia organizada, por lo que debería ser fortalecido y expandido. La ratificación por todos los Estados del hemisferio de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua es un objetivo que permitirá consolidar un espacio de cooperación común en el hemisferio.

La Comisión Especial sobre Delincuencia Organizada Transnacional consideró las siguientes propuestas:

—Los Estados Miembros de la OEA deberían designar una entidad para que adelante un estudio sobre las características formales y prácticas de la asistencia judicial mutua en el hemisferio. Una parte sustancial de la asistencia judicial mutua se hace directamente entre las autoridades judiciales y de policía de distintos países, sin conocimiento o por fuera de los canales establecidos por la autoridad central con competencia sobre el tema. Esta práctica agiliza la asistencia judicial mutua, pero puede debilitar el debido proceso y los mecanismos de protección de los derechos humanos.

—Los Estados Miembros, con asistencia de la OEA y con el propósito de canalizar constructivamente las mencionadas tendencias en asistencia judicial, deberían adoptar estrategias para involucrar institucionalmente a todos los actores del proceso de asistencia judicial mutua y extradición en el diseño,

implementación, seguimiento y evaluación de los instrumentos que se adopten en esa materia.

—Los Estados Miembros, con asistencia de la OEA, podrían presentar una propuesta para iniciar la integración de los diferentes esfuerzos y sistemas que se están utilizando en el área de asistencia judicial mutua y extradición, con el propósito de dar uniformidad a los esfuerzos y utilizar más eficientemente los recursos.

—Para optimizar las redes de cooperación hemisféricas es necesario que cada Estado establezca mecanismos de coordinación interna, con intercambio de información permanente.

### *Hacia la consolidación del tema en el hemisferio*

Como se señaló, la presentación del Proyecto del Plan de Acción Hemisférico,<sup>10</sup> con el cual concluyó el análisis en la CEDOT de cada manifestación de la delincuencia organizada —lista no exhaustiva aprobada por la propia Comisión—, dio fin a la primera etapa analítica en el trabajo de la Comisión.

El Plan de Acción presentado generó en algunas delegaciones preocupaciones insalvables, de modo que se buscó la reformulación del mismo hacia un proyecto menos “vanguardista” para algunos, o menos “incómodo” para otros. De cualquier forma, se debe subrayar que el resultado nítido y llano, que fue presentado el 1 de marzo al Consejo Permanente de la OEA y cuyos fragmentos más relevantes se incluyen en este trabajo, fue fiel reflejo de las aportaciones sustantivas de expertos internacionales de primer nivel.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Véase Documento OEA/Ser.G CE/DOT-32/06 add. 1 rev. 1., 2 de marzo de 2006.

<sup>11</sup> El Plan de Acción contra la Delincuencia Organizada Transnacional fue aprobado por el Consejo Permanente de la OEA el 25 de octubre de 2006. El texto aprobado es limitado tanto en el tratamiento conceptual como en el alcance de la cooperación interamericana. La Comisión Especial sobre Delincuencia Orga-

En el mundo multilateral las grandes transformaciones llevan tiempo y requieren de un impulso permanente de parte de los Estados más interesados. Resulta evidente que la causa del combate a la delincuencia organizada transnacional es y habrá de seguir siendo una bandera que México no deberá dejar a un lado. Con el trabajo desarrollado nuestro país se ha consolidado como el principal impulsor en las Américas de la lucha contra la delincuencia organizada. La aparente falta de consenso para el avance en el tema no debe desalentar a nuestras autoridades. La lucha contra la delincuencia organizada tendrá que ser dinámica y cambiante como lo es el fenómeno que enfrenta. Para ello se requerirá creatividad y una auténtica voluntad de progresar.

Para el desarrollo futuro del tema se han ido perfilando los principales escollos y las prioridades que México y los Estados que realmente buscan un avance en el tema deberán enfrentar; entre éstos cabe mencionar los siguientes:

*Falta de voluntad política.* Los tres años de trabajo que se reportan en el presente ensayo han demostrado cuán difícil es luchar contra la inercia y la inacción. Los primeros avances mostraron cierta resistencia de algunos países; sin embargo, no fue sino hasta que el tema realmente prosperó que algunos Estados hicieron una evaluación a fondo sobre las implicaciones que este nuevo tema de la agenda interamericana tendría para sus gobiernos, decidiendo bajar el tono a su progreso, dando pequeños pasos únicamente.

*Dobles estándares.* Bajo este rubro, la trata de personas ejemplifica claramente a qué nos referimos. Algunos países de destino pretenden recurrir a enfoques tradicionales de combate

---

nizada Transnacional —cuya formación a propuesta de México fue considerada un gran avance en el tema— ha sido sustituida por un grupo técnico que iniciará sus sesiones en este año.

al tráfico, como lo han hecho con el tráfico de drogas; esto es, combatir el problema “en la fuente” del producto, evitando enfrentar a las mafias locales que corrompen y atentan contra sus oficiales.

La trata de personas debe ser abordada de forma valiente y directa en el país en donde “el producto es consumido”; en donde el ser humano es vejado y explotado. La gran potencia, destino de la mayor parte de las personas traficadas en el planeta, publica reportes anuales sobre el estado de la trata de personas en el mundo, en los que clasifica en distintos niveles a los demás Estados; esto de acuerdo con el grado de cooperación que unilateralmente consideran que desarrolla cada país. Cabría preguntarse en qué nivel dicho país se clasifica, tomando en consideración que es el primer “consumidor” de personas traficadas. Las “certificaciones unilaterales” son una práctica que debe desaparecer. Crean un ambiente de desconfianza y desprestigian al Estado que las emite por los matices del insostenible cinismo que van implícitos en las mismas.

*Cerrar espacios al lavado de activos.* La delincuencia organizada transnacional reporta sumas multimillonarias de recursos que con la ayuda de las nuevas tecnologías son blanqueados en los principales mercados de las Américas. El crimen organizado fundamentalmente opera por la ganancia económica, razón por la cual resulta esencial enfocar los mayores esfuerzos en esta área. Se debe insistir en la ampliación del enfoque del lavado de activos para que abarque toda expresión de la delincuencia organizada. Las propuestas para la autonomía del delito del lavado de activos y la consideración como “lavado” del producto de todo delito grave desalentarán sin duda alguna la operación de los grupos criminales.

*Controlar las armas y las municiones.* El comercio de armas pequeñas y ligeras y las municiones representa una combinación de los dos puntos antes mencionados; es decir, la doble

moral o dobles estándares con la ganancia económica. La delincuencia organizada desarrolla gran parte de sus operaciones acompañada de armas ya que recurren a la intimidación y el homicidio. El comercio legal de armas y el tráfico ilícito en el mundo simplemente facilitan sus actividades. Es bien conocido que Estados Unidos no ha podido ratificar la Convención CIFTA, referida sólo al tráfico ilícito, por la presión política que ejerce en el Congreso la Asociación Nacional del Rifle, la cual supone que vería mermadas sus ganancias multimillonarias si se establecieran controles al mercado que abastece a los criminales que atentan contra su propio pueblo y contra el de los países de la región, nuestro país en particular. Resulta evidente que México debe incrementar sus acciones en este campo y desarrollar el liderazgo contra el comercio legal e ilegal de armas, liderazgo que culminó con tanto éxito con la firma de la CIFTA, a iniciativa de México, en noviembre de 1997.

*Combatir la inercia burocrática.* Si bien pareciera una obviedad, la inercia contra el progreso de los mecanismos de cooperación representa un enorme escollo que se debe superar para el progreso de la comunidad interamericana e internacional. Existe cierta tendencia a señalar a algunos secretariados de los organismos internacionales como auténticos obstáculos al progreso de las relaciones entre los Estados ante una aparente bonhomía inerte. Los gobiernos también tienen su parte de culpa en la falta de avances, toda vez que en los ministerios se evitan, en ocasiones, mayores cargas de trabajo en detrimento de propuestas que podrían mejorar el panorama de la cooperación internacional. La lucha contra la delincuencia organizada transnacional requiere de diplomáticos y funcionarios con voluntad constructiva, que crean que es posible, como lo es, llevar a cabo los urgentes cambios y profundizar en la cooperación interamericana, con el propósito de enfrentar esta amenaza creciente para los Estados de las Américas.