



---

# REGLAMENTO

## INSTRUMENTO DE DOCUMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA AMENAZA DEL CRIMEN TRANSACCIONAL ORGANIZADO EN LATINOAMÉRICA – IDEAL

Autor: Luís Sandoval, experto de EL PAcCTO.



*Este documento ha sido elaborado con la financiación de la Unión Europea. Su contenido es sólo responsabilidad de su autor y del programa EL PAcCTO, y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.*

# ÍNDICE



INTRODUCCIÓN.....	3
1. ANTECEDENTES .....	4
2. OBJETIVOS DEL IDEAL.....	5
3. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA RECOPIACIÓN DE LOS DATOS DE IDEAL .....	6
3.1. Entes de alto nivel: Ministerios y Organismos de Investigación Judicial .....	6
3.2. Puntos de Contacto (PdC) IDEAL .....	6
3.3. Expertos IDEAL .....	7
3.4. AMERIPOL .....	7
3.4.1. Coordinación EL PACCTO y Ameripol .....	7
3.4.2. Participación de Ameripol en el IDEAL.....	7
3.4.3. Remisión conjunta de IDEAL .....	7
4. METODOLOGÍA DEL IDEAL .....	7
4.1. Modelo conceptual.....	7
4.2. Enfoque.....	8
4.2.1. Grupos de delincuencia organizada y otros actores delictivos .....	8
4.2.2. Áreas de delincuencia organizada .....	9
4.2.3. Impacto .....	9
4.2.4. Infraestructura delictiva .....	9
4.2.5. El entorno .....	9
4.3. Métodos de recogida de datos .....	10
4.3.1. Sistema de alerta por país .....	12
4.4. Métodos y herramientas de análisis.....	12
4.5. Resultados.....	14

5. ESPECIFICIDADES .....	14
6. PERIODICIDAD .....	15
7. DIFUSIÓN .....	15
7.1. Aprobación de las versiones de IDEAL .....	16
8. REQUISITOS DE CALIDAD DEL IDEAL .....	16
9. AUDITORÍA INTERNA .....	17
10. LISTA DE ABREVIATURAS.....	17
11. REFERENCIAS Y CLARIFICACIONES.....	17

# Reglamento de IDEAL

## INTRODUCCIÓN

A corto y medio plazo, el mundo se enfrenta a grandes desafíos que requieren respuestas concretas y acordes a las realidades presentes y futuras para preservar la seguridad, la libertad y la justicia de la delincuencia organizada y grave a nivel global. La lucha contra la delincuencia organizada transnacional representa uno de esos retos.

La globalización social y económica ha posibilitado aún más si cabe la expansión transnacional de las actividades del crimen organizado, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, llegando a convertirse en algunas regiones del mundo en una amenaza estratégica real.

Las organizaciones criminales, cada vez más numerosas y difusas, se encuentran en constante evolución, adaptándose rápidamente a las nuevas tecnologías y a las nuevas demandas sociales, especializándose en áreas delictivas transversales y adoptando unas estructuras cada vez más complejas y opacas que dificultan su descubrimiento y desarticulación, por lo que a día hoy, en numerosos países los mecanismos e instituciones encargadas de luchar contra el crimen organizado se muestran en muchos aspectos ineficaces.

En los últimos años, las organizaciones criminales que desarrollaban sus actividades delictuales en un ámbito local o nacional, como consecuencia de los grandes beneficios económicos obtenidos han evolucionado, aumentado exponencialmente su poder y constituyendo actualmente una amenaza para el desarrollo social del bienestar, la libertad e incluso la democracia en algunas regiones del mundo, debilitando las capacidades de algunos gobiernos para garantizar la seguridad, la libertad y la justicia de sus ciudadanos.

Por ello, las organizaciones criminales representan en la actualidad una grave amenaza mundial que precisa la adopción urgente de una respuesta conjunta y coordinada mediante medidas efectivas de coordinación, cooperación y decisión entre países. Los Estados deben basar esas decisiones en la inteligencia extraída del análisis exhaustivo y pormenorizado de la información, que una vez recolectada e interpretada mediante métodos estructurados y técnicas especializadas, posibilitarán la obtención de una visión actual y futura de la verdadera dimensión del crimen organizado, actuando estos sistemas de recolección y análisis de la información como mecanismos de alerta temprana.

## 1. ANTECEDENTES

En el año 2010, mediante la Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprobó la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” con el propósito de promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

En diciembre de ese mismo año, en Palermo (Italia) 124 países suscribieron dicha Convención, lo que supuso un hito en el fortalecimiento de las relaciones internacionales en materia de cooperación para la prevención y lucha contra la delincuencia organizada internacional.

En el año 2017 se produjo el lanzamiento del programa europeo “EL PACCTO”, Programa de Asistencia contra el Crimen Organizado Transnacional Organizado” financiado por la Unión Europea, cuyo principal objetivo es el de apoyar técnicamente a 18 Estados de Latinoamérica a reforzar el estado de derecho y la seguridad ciudadana, señalando entre sus objetivos específicos “promover la cooperación transfronteriza, regional e internacional en el ámbito del crimen organizado”, para fortalecer la lucha contra la criminalidad organizada en América Latina.

En 2020, EL PACCTO puso en marcha la creación de un Instrumento de Documentación y de Evaluación de la Amenaza en Latino-América (IDEAL) apoyado por 6 países que habían manifestado un interés de trabajo conjunto en la materia. Dichos países fueron: Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Panamá, a los cuales Bolivia se unió al inicio de 2021. Una vez publicada la primera versión de IDEAL 1.0, en el año 2022, Argentina, Brasil, Perú y Paraguay, mostraron interés en participar en una segunda fase del análisis de la amenaza llamada IDEAL 2.0. Todos los países que integran el Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (CLASI), con la excepción de la República Dominicana.

Los responsables políticos de los Estados socios en América Latina, convencidos de la necesidad de establecer mecanismos precisos y especializados en el análisis de la situación de la criminalidad transnacional organizada, acordaron iniciar las actuaciones necesarias para implementar, una metodología de análisis de la criminalidad transnacional organizada similar a la de la UE con el informe SOCTA (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*- acrónimo de Evaluación de la Amenaza del Crimen Organizado y de la Delincuencia Grave), que permita obtener una visión detallada del mapa delictivo en la región y que posibilite la adopción de decisiones comunes en la lucha contra el crimen organizado en Latinoamérica.

La creación de IDEAL por parte de los Estados de América Latina, apoyada por el programa europeo EL PACCTO, se realizó con el objetivo de conocer de forma precisa y evaluar la amenaza de la delincuencia grave y organizada de carácter transnacional y realizar un abordaje del fenómeno de forma conjunta, multidimensional y regional, contribuyendo indudablemente a un mejor conocimiento de la realidad de la criminalidad transnacional organizada en la región.

En este contexto, a mediados de 2020, los Ministerios de Interior y Seguridad de los países interesados designaron Puntos de Contactos (PdC) específicos para trabajar en el IDEAL. Sus principales objetivos fueron el favorecer la discusión y adaptación de la metodología propuesta y transmitir todas las informaciones necesarias, abiertas, públicas y verificadas, para permitir el análisis de la amenaza tomando en cuenta las prioridades de cada país.

A mediados de 2021 se presentó el primer documento estratégico de evaluación de la amenaza IDEAL 1.0, habiendo sido elaborado en base a una metodología aprobada por los Estados participantes. En IDEAL 1.0 se identifican 8 áreas criminales prioritarias a combatir, que coinciden en gran medida con las prioridades establecidas por la UE para el periodo de 2022-2025, a saber: *el narcotráfico, la trata de personas y la migración ilícita, la ciberdelincuencia, el contrabando, los delitos contra la propiedad, los delitos ambientales, el tráfico ilícito de armas de fuego y el lavado de activos.*

En las reuniones mantenidas con los Estados participantes en la elaboración y aprobación de la versión definitiva del IDEAL 1.0, se acordó la evolución de la herramienta informática desarrollada para recopilar, estructurar y procesar la información. Dicha evolución se focalizó en introducir ciertos cambios, tanto en la metodología relacionada con la obtención de la información, como en la fase de análisis propiamente dicha. Estas modificaciones se verán reflejadas en la versión 2.0 de IDEAL y en el presente Reglamento de funcionamiento que servirá para las sucesivas versiones del Instrumento de Documentación y Evaluación de la Amenaza en Latinoamérica.

## 2. OBJETIVOS DEL IDEAL

IDEAL debe articularse como un informe estratégico que evalúe y priorice las amenazas actuales y futuras en la región Latinoamericana, incluyendo datos claros y concretos de los diferentes actores criminales y determinando los aspectos geográficos en los que actúan, identificando las vulnerabilidades de los mecanismos nacionales y proponiendo medidas correctoras.

Por ello, el IDEAL contendrá un análisis detallado de las zonas de delincuencia, de los grupos delictivos organizados (GDO) y otros actores delictivos relevantes en el aspecto de la delincuencia, haciendo énfasis en el impacto que para la sociedad tienen esas zonas bajo la influencia de las actividades de las organizaciones criminales detectadas.

El IDEAL proporcionará una visión detallada y minuciosa de las distintas amenazas de criminalidad transnacional organizada (tipos de delitos) y de los actores criminales (GDO) que afectan a Latinoamérica, incluyendo una lista de amenazas prioritarias ordenadas de la más relevante a la menos importante, así como unas recomendaciones. Dichas recomendaciones estarán enfocadas a facilitar y orientar la toma de decisiones estratégicas y tácticas de las autoridades políticas que componen el Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (CLASI), las cuales se traducirán en Planes de Acciones Operativas (PAO) para cada prioridad identificada.

El IDEAL tendrá como objetivo último, ofrecer una evaluación clara, concreta y concisa de las amenazas criminales en Latinoamérica que conlleve una comprensión rápida de los riesgos a los que se enfrenta la región. Ello posibilitará a las Autoridades nacionales y regionales competentes, la adopción de políticas públicas acertadas en la lucha contra la criminalidad, así como a la adopción de medidas regionales a través del Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (CLASI) (creado en marzo de 2022).

Los miembros de CLASI, inspirados por las fórmulas definidas en Europa para enfrentar la delincuencia grave y organizada que se basan en un abordaje multidimensional, es decir que toman en cuenta la evaluación de la amenaza, las recomendaciones, prioridades y proyecciones del SOCTA, para proceder a la definición de ciclos políticos, planes estratégicos plurianuales (por siglas en inglés MASP), y planes de acción operativos (por las siglas inglesas OAPs) conjuntos.

El Comité Latinoamericano de Seguridad Interior realizará un abordaje conjunto, basado en las conclusiones del IDEAL. Este trabajo conjunto, deberá generar un proceso continuo, pudiendo contemplar distintas etapas como:

- La constitución de un espacio de diálogo conjunto.
- La definición de prioridades comunes.
- La elaboración de planes estratégicos bianuales.
- El desarrollo de políticas públicas.
- El asentamiento del proceso de evaluación periódica (revisión y calendario de elaboración periódica del IDEAL).

## 3. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA RECOPIACIÓN DE LOS DATOS DE IDEAL

### 3.1. Entes de alto nivel: Ministerios y Organismos de Investigación Judicial

Todos los Puntos Focales de CLASI de los Estados partícipes en el proceso IDEAL estarán a cargo de los trámites necesarios para el nombramiento del PdC de IDEAL, apoyarán el PdC en la aprobación de las versiones restringidas de IDEAL, además de comprobar que este Punto tiene acceso a la información necesaria para ser subida a la plataforma.

Los PdC de IDEAL serán designados a alto nivel ministerial para asegurar la capacidad de coordinación y recopilación de información adecuada. En el caso de Costa Rica, dicho PdC estará ubicado en el Organismo de Investigación (OIJ – policía judicial) del Poder Judicial.

### 3.2. Puntos de Contacto (PdC) IDEAL

Todos los Ministerios de Interior y Seguridad de los países designarán un Punto de Contacto (PdC) para IDEAL, que deberá mantenerse durante el proceso, para favorecer la discusión y adaptación de la metodología aprobada y después transmitir todas las informaciones necesarias, y verificadas para permitir el análisis de la amenaza tomando en cuenta las prioridades de su país.

### 3.3. Expertos IDEAL

La tarea de selección de los expertos se realizará con el apoyo del programa europeo EL PACCTO que continuará apoyando a los Estados Latinoamericanos en esta labor.

7

### 3.4. AMERIPOL

#### 3.4.1. Coordinación EL PACCTO y Ameripol

IDEAL será elaborado por el Programa EL PACCTO en coordinación con Ameripol.

#### 3.4.2. Participación de Ameripol en el IDEAL

El IDEAL será elaborado con la participación de un analista de Ameripol, que trabajará en la consolidación de las informaciones remitidas por los países miembros.

#### 3.4.3. Remisión conjunta de IDEAL

El Informe Final de IDEAL será enviado conjuntamente por EL PACCTO y Ameripol al CLASI.

## 4. METODOLOGÍA DEL IDEAL

### 4.1. Modelo conceptual

El objetivo de la metodología del IDEAL es ayudar a evaluar las principales amenazas y a comprender los riesgos de la delincuencia organizada y grave en Latinoamérica de forma coherente.

Las amenazas de la delincuencia transnacional grave y organizada vienen determinadas por las actividades de los grupos de delincuencia organizada (GDO) y de otros actores delictivos en diferentes ámbitos, por su impacto, la dimensión geográfica y por el uso de la infraestructura criminal.

El riesgo está determinado por las debilidades explotables o los desarrollos relevantes en el entorno (factores relevantes para la delincuencia como impulsores y facilitadores de la misma) y por su probabilidad y consecuencias de cambio.

El modelo conceptual debe contener cuatro pasos distintos en la metodología del IDEAL:

- ✓ El enfoque.
- ✓ Los indicadores.
- ✓ El análisis con su lista de prioridades identificadas.

- ✓ El resultado.

## 4.2. Enfoque

8

El IDEAL se centrará en las siguientes áreas clave, que son también el punto de partida para la recogida de datos:

- ✓ 4.2.1. Los grupos de delincuencia organizada y otros actores criminales.
- ✓ 4.2.2. Áreas donde actúa la delincuencia organizada o grave.
- ✓ 4.2.3. Impacto.
- ✓ 4.2.4. Infraestructura delictiva.
- ✓ 4.2.5. El entorno en el que se insertan las actividades delictivas.

### 4.2.1. Grupos de delincuencia organizada y otros actores delictivos

A efectos del IDEAL, se utilizarán como base las definiciones proporcionadas por la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada y Transnacional en su Artículo 2:

- ✓ Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material»
- ✓ Por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave; Artículo 2 b) de la Convención

Art. 3C Definiciones:

- ✓ Además, el delito será de carácter transnacional si:
  - a) Se comete en más de un Estado.
  - b) Se comete dentro de un sólo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado.
  - c) Se comete dentro de un sólo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado.
  - d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Los actores criminales incluirán también a los grupos criminales formados por un grupo de individuos, aunque no entren estrictamente en la definición de grupos de delincuencia organizada, pero que cometan delitos graves. La delincuencia grave se refiere a las actividades delictivas consideradas graves, aunque no se ajusten a la definición dada a los grupos de delincuencia organizada.

En las plantillas de información se proporcionarán cuestionarios individuales que deberán cumplimentarse para cada grupo de delincuencia organizada, grave o grupo delictivo internacional.

#### 4.2.2. Áreas de delincuencia organizada

La oferta y la demanda de bienes y/o servicios ilícitos caracterizan a la delincuencia organizada. Comprender la amenaza que suponen los mercados de delincuencia organizada y grave y sus modelos de funcionamiento es esencial para afrontarla con eficacia. La delincuencia organizada y grave abarcará todos los ámbitos delictivos y las infracciones penales conexas. En el ámbito de la metodología de IDEAL, los ámbitos de la delincuencia organizada y grave son las actividades delictivas cometidas por grupos delictivos que afecten a dos o más Estados latinoamericanos, y las formas de delincuencia que afecten a un interés común.

En las plantillas de información se proporcionarán cuestionarios individuales para cada área de delincuencia organizada y grave detectada, desglosados en subáreas delictivas más detalladas a efectos de la recogida y el análisis de datos.

La delincuencia grave se refiere a la actividad delictiva que se considera digna de ser denunciada. Por lo tanto, se insta a los Estados participantes a que informen también sobre otras áreas de delincuencia grave, aunque no se mencionen en el modelo de informe.

#### 4.2.3. Impacto

El impacto se utiliza para medir el efecto causado por la delincuencia grave organizada y grave en la sociedad como un riesgo continuo de quienes cometen el delito. El impacto ayuda a evaluar la intensidad del riesgo en función de la naturaleza del efecto, su volumen, su frecuencia y su gravedad.

#### 4.2.4. Infraestructura delictiva

La infraestructura delictiva se refiere a los motores de la delincuencia, la base sobre la que se hace posible o más fácil cometer el delito. Puede tratarse de actos que son delitos en sí mismos y de actos que son en sí mismos legales, pero que se aprovechan para cometer delitos. La infraestructura delictiva es lo que necesita la delincuencia organizada para funcionar. La infraestructura delictiva se está construyendo y evoluciona constantemente en diversas áreas delictivas y es utilizada sistemáticamente por los grupos de delincuencia organizada. Por lo tanto, se ha convertido en una amenaza en sí misma derivada de las vulnerabilidades y oportunidades del entorno y, por lo tanto, se tendrá en cuenta durante la fase analítica de delincuencia organizada y grave como un área clave adicional en la que centrarse.

#### 4.2.5. El entorno

Las actividades delictivas están integradas en un entorno más amplio, y los cambios en los grupos delictivos y las áreas de delincuencia organizada y grave suelen reflejar una adaptación a la evolución del entorno inmediato o más amplio. Para conocer mejor el riesgo que supone una

amenaza, es necesario considerar y comprender el entorno más amplio en el que operan los delincuentes, incluido el entorno geográfico.

Estos factores relevantes para la delincuencia son impulsores o facilitadores de la misma y permiten evaluar los puntos débiles explotables o las evoluciones relevantes del entorno. A partir de los cambios en el entorno, podemos evaluar cómo evolucionan las amenazas en un futuro próximo, valorar la probabilidad y las consecuencias del cambio e identificar las principales amenazas futuras.

10

### 4.3. Métodos de recogida de datos

A través de la plataforma creada al efecto, con seguridad de acceso a los participantes y blindada al acceso exterior, se llevará a cabo la recogida de datos internos y externos para delincuencia organizada y grave. Los datos para el análisis se recogen en los diferentes bloques en función de las tres áreas de interés:

BLOQUE 1: Situación general de la delincuencia en cada país.

BLOQUE 2: Áreas criminales. Aquellas áreas criminales prioritarias y de mayor amenaza para cada país.

BLOQUE 3: Grupos delictivos organizados. Incluye una visión detallada de los GDO, su localización, composición y ámbito de actuación, así como de su distribución geográfica y conexiones con otros países y GDO.

BLOQUE 4: Análisis prospectivo. Recogerá la inteligencia prospectiva de las organizaciones criminales transnacionales, que se cumplimentará en la fase de análisis nacional realizada por los expertos de cada país, aportando una visión razonada de la posible evolución tanto de las áreas como de los grupos criminales locales.

Cada uno de esos bloques permitirá desplegables que recojan en apartados diferenciados los datos que cada país deberá cumplimentar totalmente, con el fin de obtener una percepción real a nivel regional.

En el caso del IDEAL 2.0, el período de presentación de datos abarcará el tiempo comprendido desde el 01 de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021, con excepción del bloque 4 que se completará con información de 2022. Para sucesivas versiones, se aprueba que la información recopilada abarque los 2 años precedentes al inicio de la elaboración del mismo. Es decir, si el inicio de IDEAL está previsto para 2025, la información recogida corresponderá a los años 2023 y 2024.

En caso de considerarse necesario, bien por su importancia, bien por su potencial peligrosidad, los países podrán proporcionar información adicional sobre las tendencias emergentes y la evolución prevista a corto o medio plazo.

Los Puntos de Contacto (PdC) de IDEAL, expertos designados para la realización del análisis global de los datos aportados por los países, utilizarán aquellos métodos cualitativos y cuantitativos que se consideren necesarios para recoger los datos (que no contemplan datos personales) con el fin de realizar análisis, intercambiar información o realizar comprobaciones. Esto se llevará a cabo respetando las garantías de protección de datos aplicables tanto a nivel local como regional.

Los datos recopilados internamente (los facilitados por los diferentes países) se complementarán con la recopilación de datos externos (fuentes abiertas, agencias internacionales...).

Es obligatorio que todos Estados participantes contribuyan al IDEAL utilizando las plantillas de información específicas contenidas en los diferentes bloques. La información proporcionada debe proceder de la inteligencia y de las investigaciones en curso o cerradas y reflejar también las amenazas emergentes y las prioridades nacionales. En ningún caso se podrán proporcionar datos operativos y/o sensibles. Esto incluye datos específicos de empresas, individuos, teléfonos, vehículos, etc.

La aportación multidisciplinar es crucial para lograr un enfoque integrado e integral, por lo que se anima a los colaboradores a recopilar datos de todas las fuentes disponibles.

En caso necesario, se podrán realizar consultas adicionales directas o bien mediante la organización de convenciones o seminarios con otras agencias internacionales, instituciones académicas, representantes del sector privado o terceros países extrarregionales si es necesario para recoger información contextual o adicional.

Se recopilará información de fuentes abiertas fiables para complementar la información de las contribuciones específicas de los países y se utilizarán datos estadísticos oficiales cuando estén disponibles y sean aplicables. La información de fuente abierta puede utilizarse para ilustrar ejemplos de casos o recoger información contextual que puede faltar en la inteligencia criminal. El uso de materiales de fuente abierta se verificará y aprobará como parte del proceso de revisión.

Toda la información se evaluará conforme a la siguiente tabla:

FUENTE		INFORMACION			
		1.- Contrastada	2.- Segura	3.- Posible	4.- Incierta
	<b>A.- Totalmente segura</b>	<b>A1</b>	<b>A2</b>	<b>A3</b>	<b>A4</b>

	<b>B.- Normalmente segura</b>	<b>B1</b>	<b>B2</b>	<b>B3</b>	<b>B4</b>
	<b>C.- Poco segura</b>	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>	<b>C4</b>
	<b>D.- No se puede determinar la seguridad</b>	<b>D1</b>	<b>D2</b>	<b>D3</b>	<b>D4</b>

En general, toda la información recopilada se evaluará. Tanto la fuente como la información se evalúan de forma independiente y a cada combinación de una fuente y su información se le asigna un valor que va de A1 a D4. La información que puede utilizarse para el IDEAL A debe tener una evaluación de B3 o superior para todas las fuentes de datos.

Se añadirá una lista de referencia de todas las fuentes utilizadas a efectos del IDEAL como anexo al informe.

### 4.3.1. Sistema de alerta por país

Al conectarse a IDEAL, cada Punto de Contacto, en su espacio país, sabrá si otro le ha vinculado a una actividad o grupo criminal. Para no desvirtuar el principio de confidencialidad entre PdCs, se restringirá la alerta a una notificación o aviso con forma de “Hit-No Hit”. Con esta información se promoverá una reunión de coordinación entre los dos o más países para que puedan complementar o intercambiar datos adicionales con el apoyo del equipo de expertos IDEAL.

## 4.4. Métodos y herramientas de análisis

El IDEAL es una evaluación de amenazas orientada al presente y al futuro, basada en un análisis cualitativo y cuantitativo. Para evaluar las amenazas de la delincuencia organizada transnacional, se utilizan conjuntos de indicadores para las áreas de la delincuencia organizada, los grupos de delincuencia organizada, el impacto, la infraestructura delictiva y el entorno. Una combinación equilibrada de estas características y la probabilidad de cambio es crucial para llegar a conclusiones y elaborar recomendaciones sobre las principales amenazas.

El objetivo del análisis es elaborar las inferencias más precisas y válidas a partir de la información, con el fin de identificar las principales amenazas. En un primer paso de la metodología, se definirá la amenaza actual incluyendo los aspectos geográficos. En un segundo paso, se identificarán las debilidades explotables o los desarrollos relevantes en el entorno. En un tercer paso, la previsión basada en la probabilidad y las consecuencias del cambio permite identificar las amenazas futuras clave.

Como resultado, se explicarán claramente las amenazas que plantea la delincuencia organizada y grave, identificándose las amenazas actuales y futuras clave.

### INDICADORES OCG

- Alto:
  - Continuidad y resistencia del grupo.
  - Sofisticación de los recursos humanos.
  - Utilización de estructuras/infraestructuras empresariales legales.
  - Contramedidas.
  - Corrupción.
- Medio:
  - Dimensión geográfica y movilidad.
  - Nivel de experiencia.
  - Adaptabilidad/flexibilidad.
  - Violencia externa.
  - Blanqueo de dinero - nivel de sofisticación.
- Bajo:
  - Vínculos con otras GDO.
  - Recursos financieros.

### INDICADORES DEL ÁREA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y GRAVE

- Alto:
  - Distribución geográfica y desplazamiento.
  - Experiencia disponible.
  - Nivel de adaptabilidad/flexibilidad de los GCO activos en el área delictiva.
- Medio:
  - Evolución.
  - Blanqueo de capitales - nivel de sofisticación.
  - Utilización de las ECL.
  - Nivel de contramedidas de los grupos de delincuencia organizada grave activos en la zona del delito.
  - Violencia externa utilizada por los grupos de delincuencia organizada grave en la zona del delito.
  - Nivel de corrupción.
- Bajo:
  - Demanda y oferta.
  - Disponibilidad de recursos.

- Nivel de cooperación de los grupos de delincuencia organizada grave activos en la zona del delito.

## 4.5. Resultados

El informe final del IDEAL proporcionará una imagen detallada de las amenazas actuales y futuras en relación con las zonas de delincuencia, los grupos de delincuencia organizada y grave y la infraestructura de la delincuencia, teniendo en cuenta el impacto y el entorno más amplio, incluidos los aspectos geográficos. Por lo tanto, el IDEAL debería ser el informe clave para el desarrollo de recomendaciones relativas a la amenaza de la delincuencia organizada y grave para el nivel político, el cual deberá estar vinculado al Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (CLASI). Además, también debería informar sobre la delincuencia grave y organizada internacional, incluyendo aspectos como la diversificación de actividades criminales dentro de un mismo grupo de crimen organizado.

Al recomendar las prioridades para la lucha contra la delincuencia internacional grave y organizada, el IDEAL debe ser claro en cuanto a las razones que motivan la priorización, también en el caso de las que no están incluidas en la lista de prioridades. Para cada amenaza clave, una argumentación detallada proporcionará una explicación clara de la justificación del resultado basada en los diferentes tipos de indicadores. Los detalles de los mapas argumentales proporcionan áreas clave a las que dirigirse, útiles para la preparación de planes estratégicos y operativos en una fase posterior del ciclo político. También se ofrece una visión general de las lagunas de información. En la descripción de las prioridades recomendadas, se presta especial atención a los actores criminales y a la dimensión geográfica.

Después de la fase de análisis y redacción, los Estados participantes tendrán la posibilidad de revisar el informe restringido completo y el informe público del IDEAL y de aportar comentarios y proponer modificaciones para garantizar la correcta interpretación de sus contribuciones, con el fin de elaborar recomendaciones sobre las prioridades en la lucha contra la delincuencia internacional organizada y grave. Antes de su publicación, llevará a cabo una evaluación de calidad del IDEAL, de acuerdo con los criterios de revisión estándar: coherencia, exhaustividad, claridad y conformidad. Finalmente, el IDEAL será publicado en 2 versiones, una restringida y otra pública, además, de un resumen ejecutivo para la lectura rápida de ministros/as y altas personalidades.

## 5. ESPECIFICIDADES

IDEAL tiene que ser un informe estratégico que evalúe y priorice las amenazas actuales y futuras en Latinoamérica, identificando las vulnerabilidades y las oportunidades para la delincuencia, incluyendo conclusiones específicas para los actores criminales y los aspectos geográficos.

El proceso del IDEAL incluirá:

- ✓ La preparación y aprobación de la metodología.
- ✓ La recopilación de datos.
- ✓ El análisis de los datos.
- ✓ La redacción del informe IDEAL, que incluirá una lista de amenazas clave.
- ✓ La redacción de las prioridades recomendadas.

15

El entorno delictivo sigue siendo dinámico y, por tanto, la metodología para evaluar las amenazas no puede permanecer estática.

## 6. PERIODICIDAD

Tal y como fue acordado en la reunión de Lisboa de julio de 2021, el IDEAL será publicado bianualmente. Es decir, en un inicio se pretende tener versiones de IDEAL correspondientes a 2021, 2023, 2025 y sucesivas. Sin embargo, si los países lo acordaran de forma unánime tanto en el formato de reunión de los PdC de IDEAL, como en la reunión de ministros del CLASI, la periodicidad de publicación de IDEAL puede modificarse.

## 7. DIFUSIÓN

El IDEAL resultante debe contener un análisis detallado de las zonas de delincuencia, de los grupos delictivos organizados, del impacto de esta delincuencia y de todos aquellos factores relevantes y con incidencia grave en la seguridad. Proporcionará una imagen completa y exhaustiva de las amenazas y de los actores criminales que afectan a los países de América Latina. Contendrá unas conclusiones claras y concretas, así como una lista de recomendaciones y prioridades que faciliten a los estamentos políticos gubernamentales estatales o regionales la adopción de medidas legislativas encaminadas a la erradicación de tales amenazas, a la merma de su potencial o al menos, a la minimización de sus consecuencias.

En base a la experiencia adquirida y a semejanza del documento IDEAL de la UE, se establece la elaboración de TRES versiones distintas del IDEAL, en función de las necesidades y del público destinatario:

1. **IDEAL restringido**, destinado únicamente para las Autoridades policiales de los Estados Asociados. Ofrecerá una visión detallada de las amenazas y servirá como documento de referencia que ofrezca orientaciones sobre las estrategias más adecuadas a desarrollar para hacer frente a las amenazas más graves. Las amenazas y las posibles tendencias deberán presentarse de la manera más precisa y concreta posible.
2. **IDEAL Ejecutivo**, destinado a las Autoridades y responsables gubernamentales. Fundamentalmente dirigido al CLASI, será un informe conciso que presentará las

amenazas más graves y las posibles tendencias futuras de la delincuencia internacional grave y organizada.

3. **IDEAL público**, de difusión general. Será un extracto de la versión restringida y estará dirigida al público en general y al sector privado. El cuerpo principal de la versión pública es una visión general de la delincuencia internacional grave y organizada, incluidas las principales amenazas y tendencias. Se incluirá una visión general de las prioridades recomendadas para estas amenazas y las tendencias futuras.

## 7.1. Aprobación de las versiones de IDEAL

Participarán en la discusión y aprobación de las distintas versiones del Informe IDEAL los Puntos Focales identificados en cada uno de los Ministerios competentes y los Puntos de Contacto IDEAL.

Todos los Estados se comprometen a hacer reserva del contenido y a utilizarlo para los fines previstos y acordados entre todos los Estados, de las versiones del Informe que contengan información restringida.

## 8. REQUISITOS DE CALIDAD DEL IDEAL.

El IDEAL será claro, concreto y conciso, ameno y de fácil lectura y comprensión.

El IDEAL también será transparente en su análisis y reflejará las cualidades de una argumentación eficaz.

Se utilizarán imágenes, mapas y gráficos para hacer más entendibles las conclusiones.

Se podrán utilizar ejemplos de buenas prácticas y operaciones de alto impacto para alimentar el documento.

Se aplicarán al IDEAL una serie de criterios de revisión estándar. Estos criterios de revisión estándar se enumeran a continuación:

- ✓ **Coherencia:** ¿Es el producto coherente con el objetivo marcado?
- ✓ **Exhaustividad:** ¿Cubre el producto el ámbito de aplicación previsto?
- ✓ **Claridad:** ¿Comprenderá el producto el público al que va dirigido sin que se produzcan malentendidos? ¿Se mantiene la terminología técnica al mínimo y se explica cuando se utiliza?
- ✓ **Conformidad:** ¿Cumple el producto con todas las normas formales, funcionales y de calidad pertinentes?

## 9. AUDITORÍA INTERNA

Cada país realizará una evaluación interna sobre el proceso de coordinación país, transmisión y subida de información en la plataforma de IDEAL. Además, los países evaluarán objetivamente el proceso de IDEAL en su conjunto y propondrán mejoras de trabajo en el interno del país.

## 10. LISTA DE ABREVIATURAS

AMERIPOL	Comunidad de policías de América.
EL PACCTO	Programa de Asistencia contra el Crimen Organizado Transnacional Organizado.
EMPACT	Plataforma Europea Multidisciplinar contra las Amenazas Criminales.
EUROPOL	Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial.
COSI	Comité permanente Operativo en materia de Seguridad Interior.
CLASI	Comité Latinoamericano de Seguridad Interior.
IDEAL	Instrumento de Documentación y Evaluación de la Amenaza en Latinoamérica.
MASP	Planes estratégicos plurianuales.
OAPs	Planes de acción operativos.
PAO	Planes de Acciones Operativas.
PdC	Punto de Contacto.
SOCTA	Evaluación de la Amenaza del Crimen Organizado y de la Delincuencia Grave ( <i>Serious and Organised Crime Threat Assessment</i> ).

## 11. REFERENCIAS Y CLARIFICACIONES

Se procede a incorporar precisiones y especificidades de los Bloques 2 y 3, los cuales se constituyen como ejes centrales y vertebradores del IDEAL dada su relevancia en información.

Se clarifica lo siguiente:

### BLOQUE 2 Caracterización de las Áreas Criminales

A fin de encuadrar la legislación de la Convención y seguir la estructura analítica de Europol, en el informe SOCTA, se consideran 51 delitos (áreas criminales; por ejemplo, el tráfico de estupefacientes) en una lista desplegable, de donde cada país podría seleccionar **solamente 7 como prioritarias (ordenadas por importancia de la 1 a la 7)** y, sobre estas 7 áreas retenidas, contestar a las siguientes preguntas:

- ¿Supone desplazamientos o traslado de material esta actividad criminal?
  - ¿Se pretende caracterizar el modo cómo la actividad se desarrolla, por vía terrestre?, ¿aérea, marítima, fluvial, otra?
    - Ejemplo: el tráfico de seres humanos practicado por el GDO Y recurre a la documentación falsa (pasaportes) para hacer entrar a los migrantes oriundos de los países A y B, por vía aérea hasta al aeropuerto B, y por vía terrestre hasta la línea de frontera Z.
  
- ¿Principal modus operandi identificado para llevar a cabo esta actividad criminal?
  - Se pretende definir el modo como es ejercida la actividad delictiva y/o el grado de violencia para la consumación del delito, concretamente: práctica de atracos, importación disimulada de mercancías ilícitas, violencia física, secuestro, extorsión, estafa o engaño.
  
- ¿Han identificado la amplitud territorial de la actividad criminal?
  - Esta pregunta tiene por objetivo percibir si la actividad criminal es contenida al nivel local, o alcanza más que una zona
  
- ¿Son conocedores de cuántos grupos criminales propiamente estructurados y organizados se dedican de forma principal a esta actividad criminal?
  - Esta pregunta permitirá obtener la dimensión de la amenaza del área criminal, una vez cruzada con la información de los grupos; un área criminal será tanto más amenazadora cuantos más grupos identificados tuviere. Pero, el Punto Focal puede indicar el área como siendo prioritaria y de elevado grado de amenaza, con poco o ningunos grupos identificados. Podrá tratarse de un área reciente sobre la que se tenga aún poca información, pero en fuerte expansión, por ejemplo. En este último caso, se debe explicar de forma concreta.
  
- ¿En qué países, además del suyo, se desarrolla la actividad criminal?
  - Se pretende comprender puntos comunes entre países que permitan mejores estrategias de lucha e identificar actividades delictivas comunes actuando en más de un país.
  
- ¿Existen condiciones locales que favorecen la actividad criminal? (ejemplo: situación geográfica, fronteras, economía, social, etc.).
  - Siendo los Países destinatarios del cuestionario diversos en su extensión geográfica, se pretende con esta pregunta localizar mejor donde ocurren los delitos (cuando sea posible) y analizar características comunes facilitadoras del crimen, como, por ejemplo: una cultura específica, una frontera o una comunidad migratoria etc.
  
- ¿Recurren los grupos criminales a empresas pantalla y/o testaferros?

- ¿Si se sabe que hay recurso a empresas pantalla, de qué naturaleza son? ¿Cuál su dimensión?
  - Ejemplo: inmobiliaria, agencia de viajes, instalación turística, peluquería, oficina de cambio, de naturaleza familiar o de gran dimensión.
  
- ¿Existen prácticas de blanqueo?
  - En caso afirmativo, se debe seleccionar de la lista desplegable las opciones que correspondan mejor a los métodos de blanqueo practicados en el área criminal.
    - Por ejemplo, en el tráfico de estupefacientes, la inversión en inmobiliario de lujo con valor de más de “x”.

En todo el procedimiento de respuesta, por favor tenga en cuenta que lo que se pretende es un esbozo de la criminalidad grave, organizada y transnacional, siendo estos tres criterios (delito grave, grupo organizado, actuando transnacionalmente) acumulativos.

### BLOQUE 3 Caracterización de los Grupos Delictivos Organizados

En un segundo vértice de análisis, se consideran los Grupos Delictivos Organizados (GDO).

Por “**grupo delictivo organizado**” se entenderá un grupo estructurado de **tres o más personas** que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más **delitos graves** o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Artículo 2 a) de la “Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada y Transnacional.

Además, por “grupo estructurado”, “se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.

Artículo 2 c) de la “Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada y Transnacional.

A fin de caracterizar los GDO, se proponen las siguientes preguntas:

- ¿Cuántos grupos delictivos considera que están activos en su país?

- La respuesta pretendida es cuantitativa y se presenta en forma de cifra/horquilla.
- Identificación de los grupos: Nombre o denominación del GDO // Área criminal principal //. Estimación del volumen de miembros (Hasta 10 – Superior a 10).

Para cada uno de los grupos, se pregunta:

- Nombre o denominación del GDO.
  - La identidad de un GDO es demostrativa de una identidad, permanencia en el tiempo y permitirá identificar GDO con procedimientos de actuación en varios países.
- Área criminal principal.
  - Podrán existir áreas sin GDO identificados, toda vez que es posible que no se conozca el fenómeno porque es reciente o por características intrínsecas al mismo, pero no deben de ser reportados GDO sin encuadramiento de área criminal (admitiendo que puedan practicar más que una actividad delictiva, en la pregunta siguiente).
    - Por ejemplo: el tráfico de estupefacientes y el blanqueo de capitales.

La respuesta a esta pregunta permite la selección del delito más representativo del comportamiento del GDO; a tal efecto dispondrá de una lista desplegable con 51 ítems de área, de selección única.
- Áreas criminales secundarias.
  - En la respuesta a esta pregunta podrá considerar todas las otras actividades delictivas practicadas por el GDO; a tal efecto dispondrá de una lista desplegable con 51 ítems de área, posibilitando selecciones múltiples.
- ¿Cuál es el tipo de estructura del GDO?
  - La estructura del GDO es indicativa de su modo de actuación, conexiones a otros grupos y grado de amenaza; opte por favor por una de las ocho opciones: 1. Familiar 2. Cartel, 3. Milicia, 4. Paramilitar, 5. Mara, 6. Pandilla, 7. Otra estructura, 8. Se desconoce.
- ¿Evaluación del impacto ofensivo del GDO?
  - Nadie mejor que el País-Participante sabrá evaluar el impacto representado por un GDO en su territorio, así, podrá optar por: amenaza, coacción, violencia física, tortura, homicidio, varias de estas opciones y “se desconoce”.

- ¿Nacionalidad dominante?
  - Es fundamental comprender si el GDO bajo análisis tiene la nacionalidad del país en que actúa u otra; opte por una selección única de una lista desplegable de nacionalidades.
  
- ¿Otras nacionalidades?
  - Toda vez que los GDO pueden ser compuestos por varios miembros, algunos de otras nacionalidades, es importante compartir esta característica que abrirá otras perspectivas de análisis.
  - Dispondrá de una lista desplegable de selecciones múltiples.
  - Puede ser el caso, por ejemplo, de un cartel dedicado al robo organizado en que uno de los miembros tiene dupla nacionalidad con otro país, facilitando así su circulación, receptación de bienes y blanqueo de capitales).
  
- ¿País de asentamiento principal del GDO?
  - Es sabido que un GDO puede tener un origen concreto, en un país específico, pero tener otro país como teatro de operaciones, esta información es relevante para delinear estrategias de lucha contra la delincuencia por parte de los Países participantes implicados.
  
- ¿Otros países con presencia o influencia del GDO?
  - Las actividades subsidiarias de un GDO ocurren a veces en otro país, donde las autoridades tendrán más dificultad en proseguir investigaciones y aplicar un sistema judicial.
  - Es puesta a disposición una lista desplegable de selecciones múltiples que permitirá un análisis cualitativo más rico.
    - Por ejemplo, un GDO que actúa en el País X, recoge migrantes en el país W.
  
- ¿Recurso del GDO a la tecnología?
  - La adaptabilidad de los GDO es caracterizadora de su grado de amenaza, ya que cuanto más sofisticado en los recursos de que dispone (por ejemplo, drones, pericia de algún miembro – piloto de aviación etc.-, escaneo de frecuencias, hackeo de redes u ordenadores), más competitivo a nivel criminal. Podrá explicitar de forma adecuada en un campo libre.

Se pide que los diferentes campos sean rellenados de forma clara, objetiva y rica en contenidos, so pena de producirse un documento demasiado aséptico y poco útil.

Los indicadores propuestos fueron, como se mencionó anteriormente, adaptados del cuestionario SOCTA, para mejor respetar la realidad subyacente a Latinoamérica.





# EL PAcCT

## EUROPA ↔ LATINOAMÉRICA

PROGRAMA DE ASISTENCIA CONTRA EL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO

Programa liderado por



Socios coordinadores

