



**Operaciones Especiales Comando Norte (Special Operations Command North, SOCNORTH)** es un comando unificado subordinado al Comando de Operaciones Especiales de los Estados Unidos (U.S. Special Operations Command, USSOCOM) bajo control operativo del Comando Norte de Estados Unidos (U.S. Northern Command, USNORTHCOM). El SOCNORTH refuerza el comando y control de las fuerzas de operaciones especiales en el área de responsabilidad del USNORTHCOM. Mejora también la capacidad de apoyo del Departamento de Defensa (Department of Defense, DOD) en las operaciones entre las diferentes agencias de la lucha contra el terrorismo.



**El Comando de Operaciones de las Fuerzas Especiales Canadienses (Canadian Special Operations Forces Command, CAN-SOFCOM)** se creó en febrero de 2006 para brindar el enfoque y la supervisión necesarios sobre todas las fuerzas canadienses de operaciones especiales. Esta iniciativa ha asegurado que el Gobierno de Canadá tenga a su disposición las mejores, más integradas y mejor entrenadas fuerzas de operaciones especiales.



**La Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas (Joint Special Operations University, JSOU)** se encuentra en la Base Aérea MacDill de Florida, en el Campus Pinewood. La JSOU se activó en septiembre de 2000 como un elemento conjunto de educación de USSOCOM, un comando global de combate que sincroniza la planificación de las operaciones especiales y proporciona Fuerzas de Operaciones Especiales que apoyan las operaciones continuas, distribuidas e interconectadas del Comando Global de Combate, para así proteger y promover los intereses de nuestra nación.



jsou.socom.mil

JSOU

Función de las SOF en la lucha contra el crimen organizado transnacional

MENDEL Y MCCABE

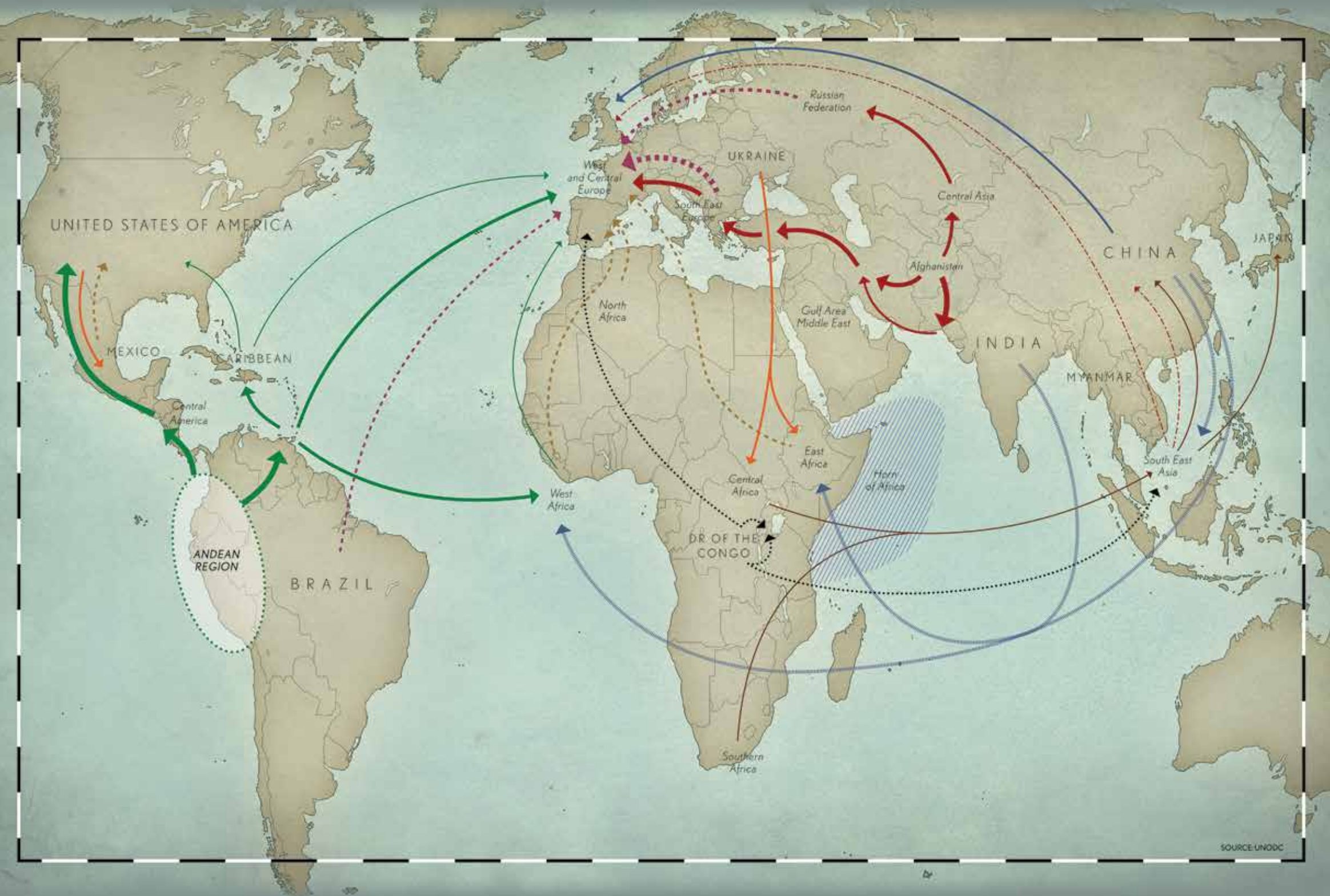
*“... la amenaza a la seguridad de nuestras naciones exige que determinemos las funciones potenciales de las Fuerzas de Operaciones Especiales (Special Operations Forces, SOF) para contrarrestar y reducir estas redes violentas y desestabilizadoras”.*

Contraalmirante Kerry Metz

# Función de las SOF en la lucha contra el crimen organizado transnacional



Editado por William Mendel y el Dr. Peter McCabe  
Joint Special Operations University Press





# *Función de las SOF en la lucha contra el crimen organizado transnacional*

*Ensayos escritos por*

*Gral. de Brigada (retirado) Héctor Pagan*

*Prof. Celina Realuyo*

*Dra. Emily Spencer*

*Cnel. Bernd Horn*

*Sr. Mark Hanna*

*Dr. Christian Leuprecht*

*Gral. de Brigada Mike Rouleau*

*Cnel. Bill Mandrick, Ph.D.*

*Cnel. Earl Vandahl*

*Sr. Randy Paul Pearson*

*Dr. Peter McCabe*

*Sr. Michael Miklaucic*

*Edición*

*Cnel. (retirado) William Mendel*

*Dr. Peter McCabe*

*The JSOU Press  
Base Aérea MacDill, Florida  
2016*



Función de las SOF en la lucha contra el crimen organizado transnacional.  
Publicado en Estados Unidos por Joint Special Operations University Press.  
Se invita a los lectores a enviar comentarios sobre este libro al Director del Centro de Estudios para Operaciones Especiales, Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas, 7701 Tampa Point Blvd., MacDill AFB, FL 33621.

\*\*\*\*\*

El Centro de Estudios e Investigación sobre Operaciones Especiales de la JSOU (JSOU Center for Special Operations Studies and Research, CSOSR) acepta trabajos escritos relacionados con operaciones especiales para posibles publicaciones. Para obtener más información, dirijase al Director del CSOSR: [jsou\\_research@socom.mil](mailto:jsou_research@socom.mil). Agradecemos su interés en JSOU Press.

Si desea recibir notificaciones sobre nuevas publicaciones de JSOU Press, obtenga una suscripción GovDelivery, disponible en:  
<https://public.govdelivery.com/accounts/USJSOU/subscriber/new>.

\*\*\*\*\*

Este trabajo ha sido aprobado para su difusión pública. Su distribución es ilimitada.

ISBN 978-1-941715-14-7

Diseños de portada por Lana Burroughs, JSOU.

Impreso en los Estados Unidos de América

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores en su totalidad y no reflejan necesariamente la opinión, política, o postura del Gobierno de los Estados Unidos, del Departamento de Defensa, del Comando de Operaciones Especiales de EE.UU. ni de la Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas.

Los autores tienen libertad académica en tanto su trabajo no divulgue información clasificada, no ponga en peligro la seguridad de las operaciones, ni tergiversar las políticas oficiales de los Estados Unidos. Esta libertad académica permite a los autores ofrecer perspectivas nuevas -a veces polémicas- con el objetivo de fomentar el interés en seguir debatiendo temas claves.

***Publicaciones recientes de JSOU Press***

**The Collapse of Iraq and Syria: The End of the Colonial Construct in the Greater Levant**, diciembre de 2015, Roby C. Barrett

**Tactical Operations for Strategic Effect: The Challenge of Currency Conversion**, noviembre de 2015, Colin S. Gray

**Countering Violent Extremism in Mali**, noviembre de 2015, Mark Moyar

**The 2005 Iraqi Sunni Awakening: The Role of the Desert Protectors Program**, octubre de 2015, William Knarr

**2016 Special Operations Research Topics**

**Saudi Arabia: Modernity, Stability, and the Twenty-First Century Monarchy**, junio de 2015, Roby C. Barrett

**Special Operations Forces Reference Manual**, Cuarta edición, 2015

**2015 Special Operations Essays**, mayo de 2015

**Building Partner Capacity**, febrero de 2015, Harry R. Yarger

**Islam: Ideology and Conflict**, diciembre de 2014, Roby C. Barrett

**Village Stability Operations and the Afghan Local Police**, octubre de 2014, Mark Moyar

# Contents

## Prólogo

¿Cómo encajan las SOF en la lucha contra el crimen organizado transnacional? <i>Contraalmirante Kerry Metz</i> .....	vii
---	-----

## Introducción

Función de las SOF en la lucha contra el crimen organizado transnacional <i>Coronel (retirado) William (Bill) W. Mendel</i> .....	1
--	---

## El entorno estratégico

Capítulo 1. Crimen Organizado Transnacional: una perspectiva regional <i>General de Brigada (retirado) Héctor E. Pagan</i> .....	19
Capítulo 2. Las SOF y el nuevo mundo sin fronteras <i>Dra. Emily Spencer</i> .....	29
Capítulo 3. El crimen organizado transnacional en una era de cambio vertiginoso <i>Sr. Mark Hanna</i> .....	39
Capítulo 4. Organizaciones criminales transnacionales y el nexó con las SOF <i>General de Brigada Mike Rouleau</i> .....	51
Capítulo 5. Crimen organizado transnacional: El nexó con las SOF <i>Coronel Earl Vandahl</i> .....	65

## Política y Estrategia

Capítulo 6. Orientación estratégica para combatir el crimen organizado transnacional <i>Dr. Peter McCabe</i> .....	73
Capítulo 7. Los esfuerzos norteamericanos para combatir la financiación del terrorismo <i>Profesora Celina Realuyo</i> .....	93
Capítulo 8. En la Caja de Pandora: Combatientes extranjeros y el nexó con el terrorismo “lobo solitario” <i>Coronel Bernd Horn</i> .....	121

**Operaciones**

Capítulo 9. Fronteras y seguridad  
*Dr. Christian Leuprecht* ..... 145

Capítulo 10. Marco ontológico para entender el nexo entre el crimen y el  
terrorismo  
*Coronel Bill Mandrick, Ph.D.*..... 163

Capítulo 11. Reflexiones sobre las funciones de las Fuerzas de Operaciones  
Especiales en la lucha contra el crimen organizado transnacional  
*Sr. Randy Paul Pearson*..... 181

**Conclusión: Funciones de las SOF y los desafíos futuros**

Capítulo 12. Orden o desorden mundial: El aporte de las SOF  
*Sr. Michael Miklaucic* ..... 195

**Lista de siglas**..... 213

# Prólogo

## ¿Cómo encajan las SOF en la lucha contra el crimen organizado transnacional?

*Contraalmirante Kerry Metz*

**E**s para mí un placer presentar el resumen de esta publicación y las conclusiones de nuestro Simposio sobre Crimen Organizado Transnacional 2015 (TOC) realizado con nuestros socios de las Fuerzas de Operaciones Especiales de Canadá (CANSOF), operaciones especiales de México y colaboradores en el cumplimiento de la ley. ¿Por qué es TOC una preocupación para nuestra comunidad de operaciones especiales? El nexo entre las redes de crimen y terrorismo es significativo y está evolucionando. Además, la amenaza a la seguridad de nuestras naciones exige que exploremos conjuntamente los planteamientos regionales a nivel gubernamental general y determinemos las funciones potenciales de las Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF) para contrarrestar y reducir estas redes violentas y desestabilizantes. Los resúmenes del panel incluidos en esta publicación detallan los desafíos que enfrenta nuestra soberanía nacional, las oportunidades compartidas y, más importante aún, algunas conclusiones muy útiles relacionadas con el uso de las SOF para combatir el TOC.

Para el simposio de este año estamos, una vez más, en deuda con la Universidad del Comando de Operaciones Especiales Conjuntas de los Estados Unidos, por haber establecido un entorno académico con expertos en la materia que nos sirvió para explorar conjuntamente las repercusiones regionales. La reciente publicación del Comando de CANSOF, *'By, With, Through'* aborda este tema y los debates de nuestro simposio de 2014, además de destacar la urgencia de trabajar con socios y agencias nacionales para resolver los complejos problemas transnacionales. Debido al trabajo de base que realizamos en 2014, pudimos orientar el simposio de este año no solo a los desafíos específicos del TOC en el Hemisferio Occidental, sino también a potenciales funciones y acciones unificadas para las SOF.

El maravilloso crisol de profesiones, experiencia y conocimientos de nuestros panelistas y participantes permitió realizar debates específicos que hicieron surgir ideas y fueron sumamente útiles. Nuestros debates se centraron en intereses nacionales compartidos, en nuestras perspectivas únicas, y discutiblemente, en nuestras políticas nacionales desarticuladas. Más importante para el Comando de Operaciones Especiales Norte de los Estados Unidos (SOCNORTH) –y espero que para nuestros socios– fueron nuestros debates sobre la forma en que podrían utilizarse las SOF para abordar desafíos relacionados con el TOC.

Permítanme finalizar expresando mi aprecio, gratitud –*merci*– hacia nuestros socios de las SOF canadienses, que siguen dando importancia y logrando que estos simposios tengan gran impacto para SOCNORTH y nuestra comunidad de SOF. De igual forma, quisiera extender mi aprecio y *dar las gracias* a nuestros socios mexicanos que asistieron al simposio. Sin sus conocimientos y perspectivas operacionales, este simposio no hubiera sido tan cabal. Por último, quiero extender nuestro más sincero agradecimiento y aprecio a nuestras SOF y profesionales del cumplimiento de la ley, quienes se dedican sin titubear, a menudo haciendo grandes sacrificios y con gran pericia, a preservar la soberanía de nuestras naciones y estilos de vida, así como la prosperidad de nuestro hemisferio.

Kerry M. Metz  
Contraalmirante de la Marina de los Estados Unidos  
Jefe del Comando de Operaciones Especiales Norte

# Introducción

## Función de las SOF en la lucha contra el crimen organizado transnacional

*Coronel (retirado) William (Bill) W. Mendel*

En abril de 2015, miembros del personal civil y militar de Canadá, México y los Estados Unidos se reunieron en Colorado Springs, Colorado, para participar en un simposio organizado por el Comando de Operaciones Especiales Norte de los Estados Unidos y moderado por la Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas (JSOU) y el Comando de Fuerzas de Operaciones Especiales de Canadá (CANSOFCOM). Su tarea consistió en examinar la función de las Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF) en la lucha contra el crimen organizado transnacional (TOC). Luego de las palabras de bienvenida del Contraalmirante Kerry Metz, SEAL de la Marina y Comandante del SOCNORTH, panelistas y participantes en la sesión plenaria se dispusieron a trabajar pasando a considerar la amplia gama de temas vinculados a la amenaza del TOC. Los panelistas y disertantes del simposio sintetizaron los resultados de su búsqueda y debates del panel sobre el TOC, los cuales se encuentran detallados en los capítulos de este informe de procedimientos: *Función de las SOF en la lucha contra el crimen organizado transnacional*.

¿Qué es entonces el TOC? El presidente Obama hace esta descripción en su estrategia para la lucha contra el TOC:

---

*Bill Mendel es coronel retirado del Ejército de los EE. UU. y “senior fellow” de la Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas. Trabaja para la Junta de Asesoramiento Editorial de la JSOU Press, apoya las actividades de investigación de “senior fellows” y dirige seminarios y ejercicios. Ha publicado numerosos artículos y estudios que abordan la seguridad, estrategia y planificación de campañas nacionales.*

El crimen organizado transnacional incluye aquellas asociaciones de personas que se auto perpetúan, que operan transnacionalmente para obtener poder, influencia o beneficios monetarios y/o comerciales mediante actividades parcial o totalmente ilegales, mientras protegen sus actividades a través de un patrón de corrupción y/o violencia, o preservan sus actividades ilegales a través de una estructura organizacional transnacional y la explotación de mecanismos del comercio o las comunicaciones transnacionales.<sup>1</sup>

La Organización de Naciones Unidas (ONU) define a TOC como:

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 ... con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.<sup>2</sup>

Douglas Farah, autor y analista veterano de delitos financieros, grupos armados y TOC, describe a TOC como una serie de actividades de narcotráfico, lavado de dinero y tráfico de personas, además de tráfico de armas de destrucción masiva.<sup>3</sup> No es fácil recopilar una lista completa de las actividades del TOC.

### **Amenaza del TOC**

El alcance de la amenaza del TOC es incontenible: “Cincuenta y dos actividades pueden clasificarse como crimen transnacional”.<sup>4</sup> El narcotráfico encabeza la lista y recauda unos US\$ 320 mil millones por año;<sup>5</sup> el tráfico de personas genera unos US\$ 32 mil millones y del tráfico de armas se obtienen unos US\$ 300 millones anuales. Mover ese dinero ilícito alrededor del mundo resulta también lucrativo. El lavado de dinero representa del 2 al 5 por ciento del producto interno bruto global (PIB) o entre US\$ 800 mil millones y US\$ 2 billones de dólares estadounidenses, sobre los cuales los bancos ganan una comisión.<sup>6</sup> Más importante que el dinero involucrado es el terrible costo humano, al igual que el impacto sobre los Estados débiles y pobres que se corrompen y no pueden ofrecer gobernabilidad ni servicios a sus ciudadanos.

Los países débiles o en declive que colaboran con el TOC están identificados en la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) de los EE.UU. como unos de los principales riesgos estratégicos para el país, debido a las significativas

consecuencias en materia de seguridad. Los países débiles proveen un escondite donde prospera el nexo entre insurgencia, terrorismo y crimen. William F. Wechsler, ex Subsecretario Adjunto de Defensa para la Lucha Antinarcóticos y Amenazas Globales, proporciona los siguientes ejemplos: En Afganistán “los talibanes siguen recibiendo un gran porcentaje de sus ganancias a través del tráfico de heroína”. Y en el Líbano “Hezbollah se ha convertido en una organización narcotraficante y de lavado de dinero, además de ser una agrupación terrorista”.<sup>7</sup> Esto nos recuerda los comienzos de la década de los noventa, cuando las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se involucraron en el TOC (narcotráfico, tráfico de armas, secuestros y extorsión) para financiar su “gran negocio guerrillero”.<sup>8</sup> En la ejecución del “Plan Colombia” se vislumbró un papel militar para luchar contra el crimen organizado transnacional (CTOC). El Secretario Wechsler recuerda:

En Colombia, la constante ayuda antinarcóticos y de seguridad del Departamento proporcionó capacitación militar y apoyo táctico y operacional, desarrollo de capacidades en materia de intercambio de datos de inteligencia y operaciones de información, equipamiento y formación en derechos humanos.<sup>9</sup>

El TOC es una amenaza de larga data para los intereses de las naciones democráticas. Está profundamente arraigado en las condiciones previas al terrorismo y la insurgencia y en la sed de poder y riquezas, así como también en las políticas de las naciones que lo hacen rentable.<sup>10</sup> Al ser el TOC una amenaza estratégica, la comunidad militar internacional –especialmente la comunidad de las SOF– debe examinar el papel que desempeñan las operaciones especiales en apoyar los esfuerzos de CTOC, lo cual no es nada nuevo, ya que elementos de las SOF han participado en la lucha contra ciertas dimensiones del crimen transnacional desde comienzos de la guerra contra las drogas.

### El contexto

El apoyo militar para la lucha contra el crimen transnacional nos remonta a la Ley Contra el Abuso de Drogas de 1988 (10 USC 1502), que estableció la creación de unos Estados Unidos libres de droga para 1995 como objetivo de la política estadounidense.<sup>11</sup> La Estrategia Nacional de Control de Drogas resultante delineó dos campañas principales: reducción del suministro y de

la demanda. Para reducir el suministro de drogas que ingresaba a los Estados Unidos, el principal esfuerzo se centró en detener la circulación internacional de drogas ilegales y cargamentos en tránsito.<sup>12</sup>

La Oficina Antidrogas Estadounidense (DEA) y las fuerzas militares fueron grandes protagonistas en las acciones que se llevaron a cabo internacionalmente. El Secretario de Defensa William J. Perry ordenó que el Departamento de Defensa (DOD) proporcionara apoyo para la detección y monitoreo del transporte de drogas ilegales y asistencia de seguridad a las naciones de procedencia, además de apoyo a la DEA en su Estrategia Narcotraficante (*Kingpin Strategy*) para el “Desmantelamiento de Carteles”.<sup>13</sup> Al momento de adoptar la Estrategia Nacional de Control de Drogas de 1989, se establecieron la Fuerza de Tarea Conjunta (JTF) 4, bajo el Comando Atlántico ubicado en Cayo Hueso, y la JTF-5 (Comando Pacífico, Coast Guard Island, Alameda, California), con el objetivo de cumplir la obligación militar de llevar a cabo detecciones aéreas y marítimas, además de acciones de monitoreo.<sup>14</sup>

Al mismo tiempo, el DOD estableció la JTF-6 (ahora JTF-Norte, bajo las órdenes del Comando Norte de los EE.UU.) en El Paso, Texas. Ubicada en una vieja prisión militar, la JTF-6 proporcionó apoyo del DOD a agencias antidrogas en el área fronteriza del sudoeste. Las misiones típicas de la JTF-6 consistieron en proporcionar análisis de inteligencia, detección de radar terrestre, reconocimiento aéreo, transporte terrestre y aéreo, operaciones de ingeniería, ejercicios militares, reconocimiento terrestre y equipos móviles de capacitación.<sup>15</sup> La función de las SOF era, bajo la orientación de su propio oficial de planta como enlace, proporcionar asistencia en capacitación y reconocimiento terrestre. A la fecha, la JTF-Norte sigue llevando a cabo esta misión con la nueva orientación de “apoyar a nuestras agencias federales dedicadas a hacer cumplir la ley en la identificación e intercepción de presuntas actividades de organizaciones criminales transnacionales (TCO), llevadas a cabo dentro y según los enfoques para los Estados Unidos continentales”.<sup>16</sup>

Se establece en este volumen que existe una función militar para la lucha contra el TOC, dentro de la cual está la posibilidad de apoyo de las SOF. No obstante, con el surgimiento de la nueva estrategia NSS y la Estrategia nacional de apoyo a la Lucha Contra el Crimen Organizado Transnacional (SCTOC), ¿qué funciones tienen estos nuevos documentos de políticas estratégicas diseñados para las SOF?

## Los lineamientos estratégicos

La NSS identifica al TOC como un “alto riesgo para nuestros intereses”, indicando que hay “repercusiones significativas para la seguridad asociadas a estados débiles o en declive (incluyendo... el crimen organizado transnacional).”<sup>17</sup> Uno de los objetivos estratégicos, “desarrollar capacidades para prevenir conflictos”, se relaciona con una función potencial de apoyo de las SOF. La estrategia explica que la falta de gobernabilidad y la injusticia permiten que florezca el extremismo, por lo cual:

Nuestros esfuerzos se concentrarán en áreas donde se haya corroborado la existencia de necesidad e impacto, tales como política inclusiva, facilitación eficaz y equitativa de servicios, reforma de los sectores de seguridad y Estado de derecho, lucha contra la corrupción y el crimen organizado y fomento de oportunidades económicas ...<sup>18</sup>

Esto sugiere la posibilidad de emplear un número de actividades fundamentales de SOF en el contexto del desarrollo de capacidades: preparación del entorno, acción directa, asistencia a las fuerzas de seguridad, operaciones de apoyo de información militar, asuntos civiles, entre otras. Ejemplos de operaciones fundamentales pueden incluir contrainsurgencia, guerra no convencional, defensa interna internacional (FID) y antiterrorismo (CT).<sup>19</sup> La estrategia no hace mención específica al empleo de poderío militar, sino que el presidente intenta “recurrir a todos los elementos de nuestra fuerza nacional” para cumplir con su agenda; puede que esto incluya el poderío de las SOF.<sup>20</sup>

En la estrategia SCTOC nacional se enumeran 56 conceptos estratégicos (denominados acciones prioritarias), dos de los cuales sugieren claramente un papel militar. En primer lugar, los EE.UU. “impulsarán esfuerzos de interceptación en los dominios aéreo y marítimo”.<sup>21</sup> Gran parte de esto estará bajo la sincronización e integración de la función de la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta Sur del Comando Sur de EE.UU., cuyo cuartel general interagencial militar de interceptación se encuentra en Cayo Hueso.<sup>22</sup> Esto incluye las operaciones de la Guardia Costera de los EE.UU., la Marina (con destacamentos policiales a bordo), la Patrulla Aduanera Aérea/Fronteriza de EE.UU. (para interceptación terminal en los EE.UU. continentales) y otras agencias. Es posible imaginarse la función de las SOF en este sentido, pero estará probablemente limitada a una situación extrema como una acción

llevada a cabo por SEALs de la Marina contra armas de destrucción masiva durante un desmantelamiento en el mar. Sin embargo, esto no es nada nuevo y los procedimientos de la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta Sur se encuentran sólidamente establecidos gracias a 26 años de experiencia en interceptaciones.

En segundo lugar, la estrategia de TOC pretende “desarticular el narcotráfico y su facilitación de otras amenazas transnacionales”. Para ello, se “optimizarán los recursos para mejorar la capacidad extranjera, incluyendo el desarrollo de capacidades de CT .. [y] ... cooperación militar.”<sup>23</sup> Aquí es donde las SOF pueden hacer una contribución significativa por su experiencia en las misiones de la FID que apoyan el programa de defensa interna y desarrollo de la nación anfitriona.

La SCTOC guarda silencio sobre los tipos de operaciones estadounidenses en el país que podrían llevar a cabo las SOF. No se menciona a la Fuerza de Tarea Conjunta Norte, que es:

La organización del Comando Norte de los EE.UU. encargada de apoyar a las agencias federales del orden público de nuestra nación dedicadas a identificar y desarticular supuestas actividades de las Organizaciones Criminales Transnacionales (TCO) llevadas a cabo dentro y según los enfoques para los Estados Unidos continentales.<sup>24</sup>

La JTF Norte integra y coordina el apoyo de DOD a las agencias antidroga federales, estatales y locales en todos los Estados Unidos. En los últimos años, las SOF proporcionaron asistencia en capacitación, reconocimiento y capacidades de respuesta rápida a la JTF Norte, y es probable que siga bajo la SCTOC.

### Misiones futuras de TOC

Dados los lineamientos de las políticas del NSS y SCTOC, es seguro que las misiones de apoyo para la lucha contra TOC asignadas a los militares, incluyendo las SOF, evolucionarán a partir del paradigma antidroga del pasado.<sup>25</sup> Es posible que esto incluya una combinación de tareas de CT y contrainsurgencia, tal como lo vimos en Colombia.

La SCTOC tiene como objetivo complementarse y conectarse con la Estrategia Nacional de Control de Drogas; más aún, la guerra estadounidense contra las drogas y la guerra contra el TOC han unido fuerzas. La

Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP) presidirá (con el personal del NSC) el Comité de Política Interagencial sobre Drogas Ilícitas y Amenazas Criminales Transnacionales. La estrategia no establece qué agencia está al frente de la guerra CTOC, sino que dispone que el Comité de Política Interagencial presidido por la ONDCP”, emitirá lineamientos de implementación, establecerá mediciones de desempeño y recibirá regularmente de la comunidad interagencial actualizaciones del progreso realizado”.<sup>26</sup>

Ello conlleva para las SOF que deben seguir capacitándose para cumplir con los desafíos estratégicos que se aproximan. Esto requerirá el despliegue de unidades de avanzada que trabajen con sus homólogos en las naciones anfitrionas, porque el TOC es no solo una amenaza para los débiles gobiernos democráticos emergentes, sino también una consecuencia de tales gobiernos. La listeza para llevar a cabo todas las actividades fundamentales de las SOF seguirá siendo prioritaria, debiendo el FID, la asistencia de fuerzas de seguridad, la contrainsurgencia, el CT y la guerra no convencional, recibir atención especial.

## Las conclusiones

En este informe de procedimientos, los autores proporcionaron su análisis de una amplia gama de temas vinculados al TOC. Los capítulos de este informe fueron escritos por profesionales activos en operaciones, políticas e investigaciones sobre delitos y terrorismo. Los lectores querrán comparar los diversos puntos de vista sobre la naturaleza de la amenaza y lo que puede hacerse al respecto. Lo más importante es lo establecido por los autores sobre la función de las SOF en la lucha contra el TOC. Los capítulos se organizaron en base a su relación con temas del entorno estratégico, política y estrategia, y operaciones.

## El entorno estratégico

### **Crimen Organizado Transnacional: Una perspectiva regional**

El General de Brigada (retirado) Héctor E. Pagan presenta un análisis minucioso sobre el entorno actual del crimen organizado y la corrupción en toda América Central y América del Sur. Aunque Douglas Farah menciona que

la superposición de corrupción estatal, terroristas y TOC “se aplica particularmente a los estados bolivarianos”, el capítulo del General Pagan muestra que el problema se ha extendido por toda la región.<sup>27</sup> Identifica al TOC como la mayor amenaza para las naciones del hemisferio. Esto se refleja en especial en el alto índice de delitos en las principales ciudades de la región. La violencia entre carteles de la droga y pandillas constituye la causa principal del incremento de homicidios.

El General Pagan alerta a los lectores que mientras el TOC sigue aumentando en el hemisferio occidental, la ayuda estadounidense a la región va disminuyendo de forma constante. Como resultado de ello, las actividades de las SOF se redujeron a un tercio. El historial de los presupuestos muestra que el financiamiento fluctúa a medida que el Congreso duda de la urgencia de la amenaza que constituye el terrorismo. “Cuando la amenaza terrorista parece menos importante en la percepción de los funcionarios presupuestarios, suele darse menos prioridad a la financiación de programas internacionales de CT”.<sup>28</sup>

El General Pagan da alta prioridad a los esfuerzos de CTOC en la región. Exhorta a los Estados Unidos, Canadá, México y otros países de la región a aunar esfuerzos para establecer una “defensa a fondo” para luchar contra el TOC. Ofrece 15 objetivos para un enfoque regional integrado por parte de los Estados Unidos y sus vecinos, que el lector querrá considerar.

## **Las SOF y el nuevo mundo sin fronteras**

La Dra. Emily Spencer sostiene que “la predilección por el aislacionismo es anacrónica hoy en día” en países que deben funcionar en un entorno de globalización y un mundo virtualmente sin fronteras. “Cada vez más frecuentemente lo que ocurre “allá” genera impacto “aquí”, entre nosotros. Estados débiles y en declive, actores poderosos no estatales, grupos extremistas violentos y organizaciones criminales transnacionales, todos definen nuestro entorno, un entorno en el que las amenazas son “exponencialmente mayores que en la época de la Guerra Fría”.

La Dra. Spencer advierte que en un mundo así, las SOF se han convertido en una herramienta importante para que los gobiernos occidentales aborden los desafíos de seguridad en un mundo sin fronteras. Las SOF tienen una capacidad sustancial para luchar contra la amenaza: gran listeza, credibilidad

en dominios sensibles, bajo perfil y capacitación especializada para abordar situaciones no convencionales.

Con respecto a esto, CANSOF se convirtió para Canadá en la “fuerza elegida” al momento de abordar situaciones complejas de trascendencia nacional. La Dra. Spencer recomienda que se solucione este problema de raíz, es decir, “allá”, y que las naciones que piensen de forma similar y tengan intereses en común deben cooperar compartiendo sus redes para enfrentar las amenazas. Al hacerlo, las SOF estarán especialmente bien dotadas para ayudar a las naciones a cumplir sus obligaciones de estabilidad y seguridad.

### **El crimen organizado transnacional en una era de cambio vertiginoso**

Mark Hanna describe cómo el TOC genera desestabilización y socava la gobernabilidad en los países vulnerables. También explica cómo la globalización, a pesar de haber contribuido positivamente al comercio internacional, ha facilitado las actividades de las organizaciones criminales. Un resultado problemático de esto es, en particular, el vínculo existente entre el lucrativo negocio del narcotráfico y las agrupaciones terroristas. Es especialmente interesante la descripción del Sr. Hanna sobre el aumento de proveedores de servicios delictivos –o el modelo de negocio ‘crimen como servicio’– que facilita el TOC. “Estos proveedores de servicios no suelen estar alineados con una sola organización, sino que proporcionan sus servicios a varios actores ilícitos”, manifiesta el Sr. Hanna. Es interesante ver que el modelo de negocio ‘crimen como servicio’ conlleva también cierta vulnerabilidad para el TOC. Las agrupaciones delictivas que usan los mismos proveedores de servicios (por ejemplo, quienes se dedican al lavado de dinero, contrabandistas de armas) “pueden generar pistas sobre múltiples organizaciones criminales” para las agencias del orden público.

Pero el Sr. Hanna indica también que los grupos del TOC tradicionales y bien estructurados, con base regional, siguen siendo peligrosos. Son una amenaza para los estados débiles y tienden a ser las agrupaciones más violentas porque deben sostener y proteger sus operaciones. Concluye diciendo que se necesita contar con un mayor número de asociaciones públicas/privadas para combatir el TOC, ya que hay “empresas privadas en la primera línea de numerosos ataques delictivos que tienen acceso a información importante

sobre agrupaciones del crimen organizado, tendencias de las actividades delictivas y nuevas técnicas utilizadas por los criminales”.

### **Organizaciones criminales transnacionales y el nexos con las SOF**

El General de Brigada Mike Rouleau manifiesta que se necesita un enfoque regional integrado para combatir a las TCO, las cuales tienen dinero para corromper a las instituciones gubernamentales y sociales, lo cual puede debilitar la legitimidad del Estado al ir socavando sus estructuras políticas y de seguridad. A medida que más personas migren de pueblos a ciudades, se facilitará la tarea de combatir las TCO que operan desde escondites de zonas urbanas gobernadas deficientemente. Y mientras el Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS) y grupos similares desafían a las naciones occidentales desde los escondites de territorios ocupados, esos países democráticos se resisten a interceder en áreas internacionales para contrarrestar la amenaza.

Para ganar en este complejo y verdaderamente caótico entorno, el General Rouleau identifica cinco factores necesarios para que haya una respuesta de las SOF contra la amenaza del TOC, y destaca a lo largo del capítulo la necesidad de lograr un enfoque interagencial combinado y conjunto, una Red Global de SOF para unificar esfuerzos de planificación y operaciones, la necesidad de agilidad y flexibilidad en entornos caóticos y complejos, y la necesidad de contar con una pequeña presencia en los países anfitriones mientras asumen el liderazgo de las operaciones CTOC. Por último, el General Rouleau manifiesta que alcanzarán el éxito las SOF que se hayan ganado credibilidad y confianza entre las naciones anfitrionas e instituciones civiles, lo cual es necesario para vencer al TOC.

### **Crimen Organizado Transnacional: El nexos con las SOF**

El Coronel Earl Vandahl aborda el nexos entre las SOF y el TOC. La vasta experiencia del Coronel Vandahl en el Estado Mayor Conjunto Estratégico de Canadá le permite compartir conocimientos importantes sobre cómo las SOF podrían solucionar problemas y mejorar la efectividad de las redes interministeriales, lo cual es crucial para lograr un enfoque nacional coordinado para combatir el TOC.

Según su análisis, la alta listeza y pequeña presencia operacional de las SOF, las coloca en posición adecuada para abordar conflictos internacionales de TOC. Esto se cumple especialmente si se aplican estrategias indirectas

que busquen mejorar las capacidades de las naciones anfitrionas para que las fuerzas locales estén debidamente adiestradas para combatir el TOC de forma efectiva. Respecto al tema de promover enfoques nacionales coordinados para combatir el TOC, el Coronel Vandahl advierte a los lectores sobre la dificultad inherente de lograr una cooperación interagencial, aunque solo sea por la diversidad de los mandatos primordiales de varias agencias abocadas a luchar contra el TOC.

La afirmación del Coronel Vandahl de que las SOF pueden organizarse para luchar como una extensión del orden público nacional, tanto en entornos internacionales como rurales del país, puede dar que pensar al lector interesado en proscripciones constitucionales y reglamentarias que afectan el uso de fuerzas militares dentro de la patria. Sostiene, no obstante, que las capacidades especializadas que ofrecen las SOF, particularmente la recopilación de datos de inteligencia, serán muy útiles en operaciones integradas de SOF y orden público para derrotar al TOC. Los permisos especiales tipo órdenes ejecutivas (*Presidential Findings*) y las nuevas leyes sancionadas, pueden permitir la interacción de las SOF y las fuerzas de orden público, incluso en un entorno nacional, lo cual haría viables los conceptos del Coronel Vandahl. El Coronel Vandahl finaliza diciendo que las SOF están particularmente bien posicionadas para emplear atributos y capacidades específicos en la lucha contra el TOC.

## Política y estrategia

### Lineamientos estratégicos para CTOC

El Dr. Pete McCabe aborda las políticas y estrategias de Estados Unidos, Canadá y México, y cómo se articulan para luchar contra el TOC. Expone similitudes y diferencias de políticas y busca los lineamientos necesarios para involucrar a las SOF en las actividades de CTOC. La política de CTOC en Norteamérica tiene carencias, pero el Dr. McCabe encuentra nichos en los cuales las capacidades únicas de las SOF podrían encajar (por ejemplo, asistencia a estados débiles, apoyo al orden público), particularmente en México, donde las fuerzas militares tienen un papel importante en el apoyo al orden público. Al lector le parecerá especialmente interesante el exhaustivo análisis del Dr. McCabe sobre el entorno de seguridad de México y su Programa de Seguridad Nacional. El Dr. McCabe concluye acertadamente que los desafíos

de CTOC son abrumadores. Las fronteras norte y sur siguen siendo porosas, al igual que los puertos de entrada. El narcotráfico amenaza a los tres países, causando serios problemas en la seguridad nacional, particularmente en México. Esto es crítico porque muchas agrupaciones narcotraficantes están asociadas con organizaciones terroristas. Mientras aprenden de las experiencias de México, las SOF de EE.UU. y Canadá pueden ayudar al país azteca a lograr sus metas de seguridad. Si el orden público encabeza la estrategia CTOC, la función de las SOF seguirá siendo apoyar, capacitar y asistir.

### **Los esfuerzos norteamericanos para combatir la financiación del terrorismo**

La profesora Celina Realuyo proporciona una comparación de los esfuerzos canadienses, mexicanos y estadounidenses para combatir la financiación de amenazas (CTF). La docente destaca la importancia de dirigir nuestros esfuerzos hacia la lucha contra la financiación de amenazas, porque los delincuentes y terroristas necesitan fondos para que sus operaciones tengan éxito. Y saber cómo se financian los grupos ilícitos “es instrumental para diseñar estrategias que los combatan y neutralicen”.

La profesora Realuyo describe el régimen de políticas y habilitaciones legislativas de Canadá que proporciona a la Real Policía Montada del Canadá, al Servicio de Inteligencia y Seguridad Canadiense, al Centro de Análisis de Transacciones e Informes Financieros de Canadá y otras agencias, mandatos que pueden desarticular las amenazas terroristas y el lavado de dinero. El gobierno mexicano también ha “reforzado su marco legal para abordar ... el financiamiento de las amenazas”. Las operaciones de las agencias mexicanas, como la Unidad de Inteligencia Financiera, se han beneficiado de enmiendas realizadas al Código Penal Federal y a la legislación antilavado de dinero.

En los Estados Unidos, la inteligencia financiera es un aspecto crítico de los esfuerzos de CTOC y CT, y Realuyo identifica 22 agencias estadounidenses que están involucradas en este esfuerzo. Desde septiembre de 2011, los Estados Unidos han aplicado el instrumento financiero del poder nacional para llevar a cabo el seguimiento del dinero. La profesora Realuyo ve esto como esencial para detectar, desarticular y dismantelar agrupaciones criminales y terroristas.

## **En la Caja de Pandora: Combatientes extranjeros y el nexo con el terrorismo “lobo solitario”**

El capítulo del Coronel Bernd Horn revisa otra dimensión de la actividad delictiva transnacional: el combatiente extranjero y modo relacionado de ataque tipo “lobo solitario”. El Coronel Horn brinda un argumento sólido y bien documentado acerca de la seriedad que reviste la amenaza del combatiente extranjero/lobo solitario para la sociedad del país.

En su capítulo, el Coronel Horn advierte que los combatientes extranjeros voluntarios, “individuos que dejan sus países de origen para participar en conflictos que tienen lugar en otro Estado... extienden el alcance internacional” de las amenazas transnacionales. Su investigación revela que cerca del 40 por ciento de los rangos de ISIS están cubiertos por combatientes extranjeros, y que el 10 por ciento de los combatientes extranjeros que regresan a sus países de origen se involucran en conspiraciones terroristas nacionales.

Al hablar sobre el “efecto retroceso”, el Coronel Horn aborda motivos y vulnerabilidades individuales para incrementar nuestra comprensión sobre el desafío. Para exponerlo, el Coronel Horn describe la Ley de Lucha contra el Terrorismo de Canadá y cómo el país planea contrarrestar ataques de combatientes extranjeros y tipo lobo solitario.

## **Operaciones**

### **Fronteras y seguridad**

El Dr. Christian Leuprecht describe la efectividad que tienen las redes criminales transnacionales para penetrar límites tradicionales demarcados por fronteras internacionales, así como también las oportunidades que estas redes pueden ofrecer al orden público para desarticular el TOC. Las fronteras internacionales, protegidas por leyes y políticas gubernamentales, siguen siendo importantes para que los países mantengan sus dominios soberanos *uti possidetis juris*. Sin embargo, la globalización desvirtuada aprovecha eficazmente los obstáculos legales para satisfacer la demanda de productos y servicios ilegales o considerados viles en un lugar, utilizando el suministro desde otro sitio del mundo donde la moral es diferente o el orden público es menos eficaz. El Dr. Leuprecht explica cómo las redes se convirtieron en multiplicadoras de fuerzas para el TOC. Muestra al lector algunos de

los aspectos básicos de la ciencia de las redes y las métricas asociadas a la estructura de la red, como las medidas de centralidad. El análisis de redes sociales (SNA), advierte el Dr. Leuprecht, es sumamente importante para el análisis y desarticulación del TOC. Afirmar que “las redes son en la actualidad la unidad de análisis más importante para comprender la formación y dinámica de las organizaciones ilícitas”.

La premisa de este capítulo está apoyada por el examen que hace el Dr. Leuprecht de una operación antidroga, llevada a cabo por la policía en Ontario, Canadá, denominada “Proyecto Corral”. Mediante el uso del SNA, la policía pudo identificar al personal clave de organizaciones narcotraficantes canadienses y jamaíquinas. El Dr. Leuprecht concluye diciendo que “la evidencia indica que las estructuras [del TOC] son más planas y autónomas de lo que generalmente se cree”. Más importante aún, “las fronteras, las redes y sus nexos son importantes para detectar, desorganizar y desarticular actividades ilícitas organizadas”.

### **Un marco ontológico para entender el nexo entre el crimen y el terrorism**

El Coronel Bill Mandrick proporciona al lector un marco ontológico para comprender el nexo entre el terrorismo y las TOC, y para organizar la información sobre este fenómeno.<sup>29</sup> Este marco de referencia puede proporcionar una comprensión de las clases y estructuras de los objetos, propiedades, eventos, procesos y relaciones en cada área de la realidad, en la medida en que se relacionan con las TCO. La organización puntual y precisa de estos datos genera información que es vital para la Preparación de Inteligencia Conjunta del Entorno Operacional (JIPOE). En su capítulo, el Coronel Madrick aplica las herramientas de ontología filosófica al nexo entre dos dominios: terrorismo y TOC. El marco ontológico establecido facilita la creación de nodos y enlaces que representan los elementos constitutivos de estos dos dominios. Estos datos se aportan a la planificación, asignación de objetivos y JIPOE.

### **Reflexiones sobre las funciones de las Fuerzas de Operaciones Especiales en la lucha contra el crimen organizado transnacional**

El Sr. Randy Paul Pearson investiga el uso de capacidades exclusivas de las SOF que pueden ser eficaces en la lucha contra el TOC. Pearson compara los

viejos tiempos, cuando individuos como Al Capone dirigían organizaciones criminales, con el entorno actual, donde el crimen organizado abarca una imprecisa amalgama de redes sofisticadas, cuyos intereses y alianzas pueden fluctuar constantemente. Aunque la estrategia de cortar la cabeza puede ser útil para desorganizar al TOC, como ocurrió con la organización de Capone, este enfoque no propicia necesariamente el desmantelamiento.

Según el Sr. Pearson, la metodología de análisis de las SOF puede ser útil para los departamentos interagenciales e instituciones civiles, ya que examina los complejos entornos nacionales e internacionales de la actualidad, además de las organizaciones criminales que los afectan. La disciplina de determinar la criticidad, accesibilidad, recuperabilidad, vulnerabilidad, efecto y perceptibilidad de TOC, podría ser la solución para identificar el curso de acción más efectivo y los elementos del poder nacional necesarios para desmantelar organizaciones criminales. El Sr. Pearson concluye que la función de las SOF en la lucha contra el TOC podría ser ayudar con las comunicaciones, análisis e intercambio de información interagencia. “Las SOF pueden ayudar a crear una iniciativa de intercambio de información con un enfoque de gobierno plenamente integrado, que pueda utilizarse a todos los niveles gubernamentales y del orden público, desarrollando posiblemente una forma nueva de dirigir todos los elementos del poder nacional a la lucha contra la amenaza del TOC.

## **Conclusión: Funciones de las SOF y desafíos futuros**

### **Orden o desorden mundial: El aporte de las SOF**

El Sr. Michael Miklaucic cierra estas conclusiones del simposio con un análisis de los desafíos a la soberanía que enfrentan los Estados en la esfera política internacional. Manifiesta que la noción westfaliana de un sistema basado en reglas está siendo seriamente confrontada por la convergencia de redes terroristas ilícitas, insurgentes y criminales transnacionales.

Los estados débiles o en declive están particularmente obligados a mantener control soberano sobre el uso del poder coercitivo legítimo y a procurar el bien común. Escribe: “Ahora los carteles y pandillas, al igual que los terroristas y algunos insurgentes, pueden superar en número, financiamiento y armamento a los gobiernos formales de los países donde residen”.

El Sr. Miklaucic considera imperativo esforzarse para satisfacer la necesidad de fortalecimiento y reestructuración de los Estados y poder así combatir el flagelo de las redes ilícitas convergentes. Aunque esto requiera la aplicación de recursos políticos, económicos y de seguridad que escasean, es fundamental que los estados viables del mundo hagan los esfuerzos necesarios para ayudar a los estados con carencias que están bajo la presión de varios grupos armados y del TOC.

El Sr. Miklaucic sostiene que las SOF “tienen capacidades y fortalezas únicas que pueden servir para abordar los desafíos de soberanía que enfrentan nuestras naciones amigas”. Estos instrumentos pueden apoyar las operaciones y la capacitación de las fuerzas militares y del orden público mientras participan de actividades no cinéticas, como por ejemplo asuntos civiles - creación de alianzas, ayuda médica y veterinaria y elaboración de estándares de conducta para las fuerzas militares amigas. Así, las SOF pueden servir como uno de los factores principales para fortalecer a los estados débiles. El Sr. Miklaucic afirma que, a futuro, las redes ilícitas transnacionales de la actualidad amenazarán nuestro sistema de estados-naciones, y que estas redes “deben ser combatidas para que el sistema de la generación actual sobreviva intacto”.

### Notas

1. Barack Obama, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime* (Washington, D.C., The White House, julio de 2011).
2. Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/55/25, *Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional*, 8 de enero de 2001, 4.
3. Douglas Farah, “Transnational Organized Crime, Terrorism, And Criminalized States In Latin America: An Emerging Tier-One National Security Threat,” (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2012), viii.
4. Consejo de Relaciones Exteriores, “The Global Regime for Transnational Organized Crime,” consultado en: <http://www.cfr.org/transnational-crime/global-regime-transnational-crime/p28656>. Los 10 ítems principales según su valor en el mercado negro internacional, expresados en mil millones, son: medicamentos falsificados, US\$200; prostitución, US\$186; artículos electrónicos falsificados, US\$169; marihuana, US\$42; juego, US\$140; cocaína, US\$85; abuso de medicinas con receta, US\$73; heroína, US\$68; software, US\$63; cigarrillos, US\$50 consultado el 14 de julio de 2015 en: <http://www.havocscope.com/tag/counterfeit-drugs/>.
5. Oficina de la ONU para la Lucha contra las Drogas y el Delito, Lavado de Dinero, “Transnational Organized Crime”, <http://www.unodc.org/toc/en/crimes/organized-crime.html> consultado el 14 de julio de 2015.

6. Oficina de la ONU para la Lucha contra las Drogas y el Delito, Lavado de Dinero, consultado en: <http://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html>.
7. William F. Wechsler, Subsecretario Adjunto de Defensa para Lucha Antinarcóticos y Amenazas Globales, comenta que están preparados para actuar en The Washington Institute, 26 de abril de 2012, 3. Consultado el 14 de julio de 2015 en: <http://www.washingtoninstitute.org/html/pdf/WechslerPrepared20120426.pdf>.
8. "The Big Guerrilla Business," *Semana*, de julio de 1992, 26-32.
9. Wechsler, Comentarios de The Washington Institute, 5.
10. Michael F. Walther, "Insanity: Four Decades of U.S. Counterdrug Strategy," Carlisle Papers (Carlisle, PA: Instituto de Estudios Estratégicos, 2012), 17. El Coronel Walthers cita aquí a Albert Einstein, "My First Impressions of the U.S.A." en *Ideas and Opinions* (New York: Three Rivers, 1954); Einstein comenta sobre las leyes de prohibición, "nada es más destructivo para el respeto al gobierno y la legislación nacional que sancionar leyes que no pueden aplicarse. Es un secreto a voces: el peligroso aumento del delito en este país está estrechamente conectado a ello".
11. George Bush, *National Drug Control Strategy*, (Washington: The White House, 5 de septiembre de 1989), 9.
12. Ibid.
13. William J. Perry, "Memorandum for Secretaries of the Military, Subject: Department of Defense Guidance for Implementation of National Drug Control Policy," 27 de octubre de 1993.
14. Ahora la JTF-4 se denomina JTF South bajo el Comando Sur de los EE.UU. y la JTF-5 se denomina JTF Oeste bajo el Comando del Pacífico en Camp H.M. Smith en Hawái.
15. Fuerza de Tarea Conjunta Seis, Informe del Comando, El Paso, Texas, junio de 1990.
16. "La Fuerza de Tarea Conjunta Norte apoya a las Agencias Antidroga en operaciones antidroga/anti narcoterrorismo dentro del teatro de operaciones del USNORTHCOM para desarticular organizaciones criminales transnacionales y limitar su libertad de acción a fin de proteger a la patria," consultado en: <http://www.jtfn.northcom.mil/subpages/mission.html>.
17. Barack Obama, *National Security Strategy* (Washington, D.C., The White House, febrero de 2015), 2.
18. Ibid., 10.
19. Publicación 1 de USSOCOM, *Doctrine for Special Operations*, 5 de agosto de 2011, 20. En esta publicación se presenta un debate sobre operaciones y actividades primordiales.
20. Obama, *National Security Strategy*, carta de presentación, 2.

21. Barack Obama, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime* (Washington, D.C., The White House, julio de 2011), 23.
22. Comando Sur de los Estados Unidos, Comandos y Unidades Componentes del SOUTHCOM. “La JIATF Sur es una fuerza de tarea interagencial que sirve como catalizador para operaciones antidrogas interagenciales sincronizadas y es responsable de detectar y monitorear presuntas actividades narcotraficantes aéreas y marítimas en el mar Caribe, el golfo de México y el Pacífico este. La JIATF también recopila, procesa y difunde información antidroga para operaciones interagenciales”, consultado en: <http://www.southcom.mil/aboutus/Pages/Our-Team.aspx>.
23. Obama, *National Security Strategy*, 27.
24. Fuerza de Tarea Conjunta Norte, Misión. La Fuerza de Tarea Conjunta Norte apoya a las Agencias Antidroga del Orden Público para llevar a cabo operaciones antidroga/anti narcoterrorismo en el teatro de operaciones del USNORTHCOM para desarticular organizaciones criminales transnacionales y limitar su libertad de acción, protegiendo así a la patria. Consultado en: <http://www.jtfn.northcom.mil/subpages/mission.html>.
25. Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1996), 96. Kuhn recuerda que la historia se repite, ya que tendemos a elegir caminos familiares o cómodos. “La investigación normal, la cual es acumulativa, debe su éxito a ... [elegir] problemas que pueden resolverse con técnicas conceptuales e instrumentales, cercanas a aquellas que existen”.
26. Obama, *National Security Strategy*, 4.
27. Farah, “Transnational Organized Crime, Terrorism, And Criminalized States In Latin America,” 48. Farah escribe: “Los autoproclamados estados ‘bolivarianos’ (Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua) toman su nombre de Simón Bolívar, el admirado líder del siglo XIX que encabezó la independencia sudamericana de España. Promueven el socialismo del siglo XXI, una vaga noción que confronta resueltamente las reformas del libre mercado, a los Estados Unidos como bastión imperialista y los conceptos democráticos liberales tradicionales”, 68.
28. Michael B. Kraft y Celina B. Realuyo, “U.S. Interagency Efforts to Combat International Terrorism Through Foreign Capacity Building Programs,” *Case Studies Working Group Report, Project on National Security Reform*, Vol II, Richard Weitz, ed. (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, marzo de 2012.), 667.
29. Como rama de la filosofía, la ontología es la ciencia de lo que es, de las clases y estructuras de objetos, propiedades, eventos, procesos y relaciones en todas las áreas de la realidad. En pocas palabras, busca la clasificación de entidades en algunos dominios de interés. Recientemente, los ontólogos filosóficos comenzaron a preocuparse no solo por el mundo tal como lo estudian las ciencias, sino también por los dominios de actividad práctica, como el derecho, la medicina, la ingeniería y el comercio. Buscan aplicar las herramientas de la ontología filosófica para solucionar problemas que surgen en esos dominios.

# El entorno estratégico

## Capítulo 1. Crimen Organizado Transnacional: una perspectiva regional<sup>1</sup>

*General de Brigada (retirado) Héctor E. Pagan*

Por haber vivido, estudiado, tenido experiencia y haber estado asignado a la región latinoamericana durante décadas, sigo buscando, como muchos otros, razones por las cuales sentirme optimista sobre la región.

La triste realidad es que siempre me quedo corto. El ciclo de delitos, violencia, terrorismo, corrupción generalizada e inmigración ilegal que está vinculado a las drogas, mantiene a la región estancada en un dilema del cual no puede escapar: países con recursos escasos, destinados a mejorar la calidad de vida de la población o mantener ejércitos que no pueden costear. El TOC sigue siendo la principal amenaza de nuestro hemisferio. La tendencia ha sido considerar esta actividad criminal como un problema estadounidense, por un lado, y como un problema de producción por el otro, con Colombia y Perú compitiendo por cuál es el primer productor mundial de cocaína.

Lo primero que debemos hacer es revisar el entorno regional actual. A pesar de haber sufrido durante décadas los efectos de la actividad de los carteles de la droga y de los Estados Unidos haberse convertido en el principal consumidor de drogas ilícitas en el mundo, creo que no damos a este problema la importancia que deberíamos. Se entiende que Al-Qaeda, el régimen

---

*El General de Brigada del Ejército de los EE.UU. Héctor E. Pagan se retiró en 2011 como Jefe del Comando de Operaciones Especiales Sur. Su carrera en Operaciones Especiales incluye períodos de servicio en los Grupos de Fuerzas Especiales 7º, 1º y 5º. Se desempeñó también en el Comando de Operaciones Especiales del Ejército, en el Centro y Escuela Especiales de Guerra JFK y en el Comando de Operaciones Especiales de los Estados Unidos. Es “senior fellow” distinguido de la Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas.*

Talibán y ahora EI aparezcan todo el tiempo en las noticias, pero hemos reducido nuestra atención al crimen transnacional en perjuicio propio. En sus últimas declaraciones ante el Congreso de los EE.UU., el General del Cuerpo de Infantería de Marina John Kelly, Jefe del Comando Sur de los EE. UU. (SOUTHCOM), dijo que los carteles de la droga son más eficientes que FedEx. La analogía dio justo en el clavo; los carteles operan como empresas con organización, jerarquía, alineación funcional y competencia tales que podrían compararse con cualquier compañía de *Fortune 500*.

El narcotráfico pasó de ser liderado por colombianos a estar en manos de mexicanos, lo cual trajo más dinero a la ecuación, mayor violencia, corrupción generalizada y más eficiencia. En una maniobra propia de una gran empresa, los carteles colombianos traspasaron la responsabilidad del movimiento de drogas de Honduras a Guatemala, pasando por México y llegando a los Estados Unidos. Antes dominaban todo el proceso pero reconocieron, astutamente, que incluso con ganancias reducidas, un riesgo menor hacía que este arreglo valiera la pena. Los carteles mexicanos, emprendieron, entusiasmados, ese lado del negocio y se convirtieron en una fuerza dominante, en particular a lo largo de la zona fronteriza entre México y EE.UU.

Según una investigación realizada en 2014 por *Rand Corporation* titulada “¿Qué tan grande es el mercado de drogas ilegales en los EE.UU.?”, a pesar de que el uso de la cocaína disminuyó en un 50% entre 2006 y 2010, el negocio de las drogas mueve unos US\$ 100 mil millones anuales. Cabe destacar que esa reducción del uso de cocaína fue seguida por un incremento del 30 por ciento del consumo de marihuana y un marcado descenso en el consumo de metanfetaminas, mientras que las cifras del consumo de heroína se mantuvieron estables.<sup>2</sup> Es un negocio que conviene a quienes viven del comercio de drogas, especialmente en México.

En un momento dado, los diarios mexicanos publicaron artículos que anunciaban la muerte del jefe de seguridad del jefe del Cartel de Sinaloa. El jefe del crimen, Joaquín “El Chapo” Guzmán, estaba tras las rejas y recientemente volvió a escaparse. También fue arrestado el capo máximo de Los Zetas y otros integrantes de la organización. Más allá de la evidente importancia y naturaleza de estos arrestos, la historia subyacente es que si en el diario dice que el jefe número tres de un determinado cartel fue arrestado, esto significa que hay un número dos y un número cuatro. Significa que hay una organización, donde se transmiten órdenes, hay gente a cargo de depósitos, distribución, lavado de dinero, contrabando a través de

la frontera mexicano-estadounidense y, por último, distribución dentro de los Estados Unidos. Desde el año 2009 las autoridades mexicanas capturaron o mataron a dos tercios de los narcotraficantes más buscados, causando así una importante desorganización en el flujo de drogas. No obstante, estos grupos han demostrado ser capaces de regenerar puestos de liderazgo y dirigir operaciones desde la cárcel. En un típico caso de “no hay decisión sin riesgo” o acción sin reacción, los arrestos generaron niveles de violencia sin precedentes. Ninguna buena acción queda sin castigo.

El crimen transnacional va seguido de violencia. Las 10 ciudades más violentas del mundo están en Latinoamérica. Esta dudosa distinción pertenece a San Pedro Sula en Honduras (171,2 homicidios por cada 100.000 habitantes); seguida por Caracas, Venezuela; Acapulco, México; Joao Pessoa, Brasil; Distrito Central, Honduras; Maceio, Brasil; Valencia, Venezuela, Fortaleza, Brasil; Cali, Colombia y Sao Luis, Brasil. Cuesta creer que sea cierto, dadas las guerras en Afganistán e Irak y la violencia generalizada en África. El *Business Insider* informa que un tercio de los homicidios cometidos en el mundo tienen lugar en Latinoamérica, aunque solo el 8% de la población mundial vive en la región.<sup>3</sup> Por ejemplo, 481 personas fueron asesinadas en El Salvador en marzo de 2015 - 16 personas por día, un 52 por ciento más que en el mismo período del año anterior.

La pregunta es: ¿quién está detrás de esta violencia? Según BBC News, la mayor parte de la violencia en México se da entre pandillas rivales.<sup>4</sup> El objetivo es el control del territorio y las rutas. Las pandillas más notables son Los Zetas y el Cartel de Sinaloa. Los Zetas operan en más de la mitad del país y tienen mucho más control de la región. Se han convertido en líderes en materia de violencia. Los intentos de agrupaciones justicieras y gubernamentales por contrarrestar las actividades de estas organizaciones incrementaron también el nivel de violencia, la cual se convierte en un idioma cuyo mensaje es: tener control total en su área y quienes no obedecen deben irse o, peor aún, pagar las consecuencias.

La corrupción es un factor clave en este ciclo de delitos, violencia, terrorismo e inmigración ilegal, todos vinculados al narcotráfico. La complicidad entre carteles de la droga, gobiernos locales, funcionarios del gobierno federal y la poderosa élite –y en algunos casos, organismos del orden público y las fuerzas armadas– está bien documentada. El presidente mexicano Peña Nieto dijo: “Hay en la actualidad, indudablemente, una sensación de incredulidad y desconfianza... ha habido una pérdida de confianza, lo cual ha sembrado

sospecha y duda”.<sup>5</sup> Al medir la fortaleza del Estado de derecho, calidad de gobernabilidad y sistema de justicia penal, el Índice del Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia 2014 ubicó a México en el puesto 79 de 99, muy cerca de Rusia, Madagascar, China y Egipto. En Latinoamérica, México solo se ubica detrás de Guatemala, Bolivia y Venezuela.<sup>6</sup>

Las Fuerzas Armadas Mexicanas adoptaron un papel de liderazgo en la lucha contra elementos delictivos, ya que las fuerzas del orden público no lograban los resultados esperados. Surgieron agrupaciones justicieras en lugares donde la ausencia de gobierno y la falta de acción no dejaron más remedio que tomar la justicia por su mano. La reciente desaparición de 43 estudiantes mexicanos –presuntamente muertos– en el estado de Guerrero destaca este problema. A pesar de una investigación que generó varios arrestos, confesiones, declaraciones juradas e informes de expertos, no se resolvió este crimen atroz. Las protestas en la capital, Ciudad de México, exigen respuestas en otro escándalo que sacudió al actual gobierno, socavando su credibilidad y la confiabilidad en el sistema judicial.<sup>7</sup>

El nexo del terrorismo y el narcotráfico fue recientemente objeto de varios artículos y declaraciones parlamentarias. Sabemos desde hace algún tiempo que las mismas rutas empleadas para el contrabando de drogas pueden utilizarse para transportar prácticamente cualquier cosa. El General Kelly expresó su preocupación sobre la presencia de Irán en Latinoamérica y la radicalización de los musulmanes en la región. Hezbolá ha extendido sus operaciones en Latinoamérica y los Estados Unidos y genera millones de dólares a través del narcotráfico y del lavado de dinero, tal como se comentó recientemente en una conferencia de la Universidad de Defensa Nacional. Este vínculo incluye ciertamente a los carteles mexicanos de la droga. En 2014, la Patrulla Fronteriza estadounidense detuvo a 474 extranjeros provenientes de países con lazos terroristas que trataban de ingresar ilegalmente a los EE.UU.<sup>8</sup> El General Kelly expresó también su preocupación sobre los extremistas islámicos que viajan a Siria para formar parte de la Yihad, y el año pasado se detuvo en Venezuela a 19 musulmanes de Trinidad y Tobago por realizar entrenamientos con armas de alta potencia.<sup>9</sup>

¿Qué estamos haciendo en la región? Según el Servicio de Investigación del Congreso, la solicitud de un presupuesto de ayuda de US\$ 1,3 mil millones para Latinoamérica en el año fiscal 2015 (FY15) sigue teniendo una tendencia descendente. Es un 10 por ciento menor que el FY14 y 27 por ciento menor que el FY12. Los EE.UU. manifestaron que las prioridades de promover las

oportunidades económicas y sociales, asegurar la seguridad ciudadana, fortalecer las instituciones eficaces de gobernabilidad democrática y asegurar un futuro de energías limpias no abordan la cuestión del TOC adecuadamente. Por ende, cualquier plan de lucha contra carteles de la droga y agrupaciones delictivas carecerá seguramente de los recursos necesarios. Históricamente, Colombia, Perú, El Salvador, Guatemala y Honduras han sido prioridades. Desde 2008 México ha recibido ayuda para luchar contra el crimen y el narcotráfico a través de la Iniciativa Mérida. El presupuesto para el FY15 incluyó US\$ 137 millones para esta iniciativa, lo que refleja también una reducción del financiamiento para ayudar a combatir el crimen transnacional, asegurar la frontera y emprender otros programas.<sup>10</sup>

La participación de las Fuerzas de Operaciones Especiales de los Estados Unidos (USSOF) en Latinoamérica se ha reducido considerablemente desde el comienzo de las operaciones en Irak y Afganistán. Debido a estas operaciones se retiraron las unidades de SOF que, de haber permanecido, hubieran llevado a cabo la mayoría de las actividades de enfrentamiento en Latinoamérica, en apoyo al SOUTHCOM. El Comando de Operaciones Especiales Sur vio reducirse su disponibilidad de recursos a un tercio de lo que solía tener. Bajo este paradigma se fue volviendo cada vez más difícil mantener relaciones duraderas con nuestros aliados de la región y, en la mayoría de los casos, las actividades de enfrentamiento se redujeron a eventos esporádicos o hubo que trasladar las unidades de SOF de un país al otro dentro de un círculo de despliegue. Regionalmente, los países como Colombia y México pueden proporcionar asistencia y conocimientos a sus vecinos, aunque esto todavía no está explotado en todo su potencial.

Al observar estos factores debemos considerar la pobreza que existe en la región. Según el Banco Mundial, una de cada cinco personas en Latinoamérica –unos 130 millones– vive en la pobreza y no conoce otra forma de vida. Por definición, esto significa que las personas subsisten con menos de US\$ 4,00 por día.<sup>11</sup> Es innegable que la pobreza genera condiciones para que proliferen la corrupción y el delito, colocando a las poblaciones afectadas en un ciclo desesperante del cual no pueden escaparse. La falta de seguridad y servicios gubernamentales genera un vacío que las agrupaciones delictivas se apresuran a llenar. Una vez que estos elementos reemplazan al gobierno, se convierten en ley. Entre los ejemplos tenemos las favelas de Brasil. Las pandillas emergen de barrios pobres y, en muchos lugares, se convierten en el rostro del narcotráfico, como ocurre en Honduras y El Salvador. Sin

embargo, este problema no es exclusivo de Centroamérica. Además de las famosas Mara Salvatrucha y Barrio 18, existen en las seis ciudades principales de Colombia –Medellín, Cali, Bucaramanga, Barranquilla, Cartagena y Bogotá– 500 pandillas callejeras; solo en Bogotá hay 107.<sup>12</sup>

¿Qué deberíamos hacer? Debemos tener una estrategia regional que nos una para luchar contra esta amenaza en común. Los Estados Unidos, Canadá y México tienen que considerar el crimen transnacional como un problema regional. Es hora, nuevamente, de abordarlo como defensa, con detenimiento. La estrategia final podría ser una región latinoamericana capaz de interrumpir el flujo de tráfico ilegal de todo tipo, que cuente con una red de naciones amigas que compartan información y datos de inteligencia, estableciendo una defensa global, desde la producción a la distribución.

Debemos comprender que se trata de una empresa criminal, por lo cual debemos abordarla como tal. Un plan coordinado e integral debe abarcar todo el proceso: producción, movimiento, almacenamiento, contrabando, distribución, red internacional y lavado de dinero. Quienes ignoran estos esfuerzos no se dan cuenta de que jamás hemos contado con recursos adecuados para descubrir lo bien que funcionaría este plan. El enfoque regional de gobierno plenamente integrado funcionará si, como mínimo, llevamos a cabo lo siguiente:

### **Departamento de Defensa de los EE.UU. y ministerios homólogos de naciones amigas**

1. Invertir en adiestrar, equipar, hacer seguimiento y, después, volverlo a hacer.
2. Trabajar en conjunto y ayudar en las actividades de planificación y desarrollo de estrategias.
3. Construir una red regional. Las relaciones bilaterales con los Estados Unidos son buenas, pero no suficientes.
4. Mejorar la coordinación y comunicación entre naciones vecinas. ¿A quién hay que recurrir para transmitir datos de inteligencia?
5. Revisar y acordar cómo y dónde hacer operaciones de interceptación, especialmente en zonas de origen.

### **Departamento de Estado de los EE.UU. y ministerios homólogos de naciones amigas**

1. Impulsar, promover y facilitar la inversión en Latinoamérica.
2. Eliminar las trabas comerciales y establecer zonas de cooperación para el comercio y la tecnología.
3. Gastar dinero en Latinoamérica: todos se beneficiarán con esto.
4. Revisar e implementar poderes flexibles con recursos adecuados que permitan ejecutar proyectos o comprar el equipamiento necesario sin tener que invertir un tiempo excesivo.

### **Organismos del Orden Público de los EE.UU. y organismos homólogos de naciones amigas**

1. Llegar a acuerdos sólidos de apoyo mutuo con las SOF y otras unidades militares capaces de apoyar operaciones de interceptación.
2. Dotar adecuadamente a las misiones de organismos del orden público en embajadas con los recursos necesarios.
3. Trabajar junto con organismos de naciones amigas a nivel regional.

### **La región norteamericana**

1. Enfocarse en Sudamérica, Centroamérica y el Caribe porque nuestro futuro colectivo depende de ello.
2. Si hacemos lo mencionado anteriormente, será más sencillo asegurar las fronteras.

### **El hemisferio occidental**

1. Dejar de lado las diferencias; concentrarse en las metas regionales y en las amenazas comunes.

Estas circunstancias extremas nos obligan a tomar medidas contra el crimen transnacional, sus causas, actores y factores. Ningún país puede hacerlo solo, ya que este problema no se limita a un país en particular. Tenemos

mucho que hacer y debemos comenzar buscando formas para trabajar juntos. Si no podemos trabajar en conjunto de forma efectiva, el ciclo criminal que enlaza el narcotráfico con el terrorismo, la corrupción, el lavado de dinero y la violencia seguirá siendo una amenaza para nuestra forma de vida, la estabilidad regional y, por último, para la seguridad de nuestras calles y barrios en todas las partes.

## Notas

1. Este capítulo se basa en comentarios emitidos en el Simposio “Función de las SOF en la lucha contra el crimen organizado transnacional”, 8-9 de abril de 2015.
2. Rand, “How Big is the U.S. Market for Illegal Drugs?,” 2, consultado el 10 de julio de 2015 en: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_briefs/RB9700/RB9770/RAND\\_RB9770.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_briefs/RB9700/RB9770/RAND_RB9770.pdf).
3. Amanda Macías y Pamela Engel, “The 50 Most Violent Cities in the World,” *Business Insider*, 23 de enero de 2015, consultado el 10 de julio en: <http://www.businessinsider.com/the-50-most-violent-cities-in-the-world-2015-1>.
4. “Who is behind Mexico’s drug-related violence?,” BBC News, 10 de febrero de 2014, consultado en <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-10681249>.
5. Nathaniel Parish Flannery, “Can Mexico’s Peña Nieto Walk the Walk Against Corruption?,” *World Politics Review*, 5 de marzo de 2015, consultado el 9 de julio de 2015 en: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/15221/can-mexico-s-pena-nieto-walk-the-walk-against-corruption>.
6. World Justice Project, *Rule of Law Index*, 174, consultado el 9 de julio de 2015 en: [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp\\_rule\\_of\\_law\\_index\\_2014\\_report.pdf](http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf).
7. Ryan Devereaux, “Ghosts of Iguala,” *First Look Media*, 4 de mayo de 2015, consultado en: <https://firstlook.org/theintercept/2015/05/04/mexico-ayotzinapa-43-students-disappeared-part-2/>. Ver también Elizabeth Malkin, “Suspect Held in Disappearance of 43 Mexican Students,” 16 de enero de 2015, consultado el 9 de julio de 2015 en: [http://www.nytimes.com/2015/01/17/world/americas/suspect-in-disappearance-of-43-mexican-students-is-held.html?\\_r=0m](http://www.nytimes.com/2015/01/17/world/americas/suspect-in-disappearance-of-43-mexican-students-is-held.html?_r=0m).
8. Edwin Mora, “474 Illegals from Terrorism-Linked Countries Apprehended in 2014 Alone,” *Breitbart*, 19 de septiembre de 2014, consultado el 14 de julio de 2015 en: <http://www.breitbart.com/national-security/2014/09/19/474-aliens-from-terrorism-linked-countries-apprehended-in-2014-alone/>.
9. General John P. Kelly, USMC, Posture Statement of U.S. Southern Command, 12 de marzo de 2015, 7, consultado en: [http://www.southcom.mil/newsroom/Documents/SOUTHCOM\\_POSTURE\\_STATEMENT\\_FINAL\\_2015.pdf](http://www.southcom.mil/newsroom/Documents/SOUTHCOM_POSTURE_STATEMENT_FINAL_2015.pdf).
10. Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond,” Congressional Research Service, 7 de mayo de 2015, Tabla A-1, consultado en: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>.

11. Banco Mundial, "Breaking the Cycle of Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean," 9 de marzo de 2015, consultado el 9 de julio de 2015 en: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/03/09/breaking-the-cycle-of-chronic-poverty-in-latin-america-and-the-caribbean>.
12. James Bargent, "Over 500 Street Gangs Terrorize Colombia's Biggest Cities," *In Sight Crime*, 7 April 2015, consultado el 9 de julio de 2015 en: <http://www.insight-crime.org/news-briefs/over-500-street-gangs-terrorize-colombia-s-biggest-cities>.



## Capítulo 2. Las SOF y el nuevo mundo sin fronteras

*Dra. Emily Spencer*

Para los comandantes que tienen conocimiento de las decisiones que se adoptan a nivel estratégico y las problemáticas que existen, es obvio que vivimos en un mundo complejo plagado de conflictos y problemas sociales y políticos, para los cuales no hay soluciones fáciles ni claras. Es de señalar que evadir estos puntos críticos no es una opción para ninguna nación. Canadá debe por lo tanto, como ciudadano del mundo, cumplir con su responsabilidad de abordar la problemática de establecer y mantener la seguridad y estabilidad en el mundo. Aunque los canadienses no siempre vean la necesidad de actuar, si Canadá quiere mantener su influencia en el mundo y con sus aliados, particularmente sus socios comerciales, entonces el país debe considerarse contribuyente a la estabilidad global. A causa de las amenazas existentes para los intereses nacionales de Canadá, tales como el terrorismo, el narcotráfico y el TOC, la preferencia por el aislamiento es, en la actualidad, anacrónica. La globalización y el aumento de las tecnologías mediáticas han creado un mundo virtual, sin fronteras. Los sucesos que tienen lugar en una parte del planeta repercuten en todo el mundo. Al fin y al cabo, ninguna nación, ni siquiera Canadá, es inmune a las amenazas que surgen de lugares aparentemente lejanos.

En retrospectiva, la Guerra Fría constituyó un período relativamente simple, en el que las reglas de la política internacional y los conflictos parecían entenderse y, en general, respetarse. Después de todo, el mundo ‘bipolar’, dividido entre los Estados Unidos más la alianza de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y sus adversarios, la Unión Soviética con su alianza del Pacto de Varsovia, hicieron que el conflicto fuera manejable. Ambos lados comprendían lo que estaba en juego, respetaban

---

*La Dra. Emily Spencer tiene un doctorado en Estudios de la Guerra en la Universidad Real Militar de Canadá. Es Directora de Investigaciones y Educación en el Centro de Desarrollo Profesional CANSOFCOM y Profesora Adjunta en la Universidad de Norwich y en la Universidad de Calgary.*

las esferas de influencia y utilizaban fuerzas subsidiarias para disputar áreas de contención, siempre con mucho cuidado para evitar conflictos entre los superpoderes. Las fuerzas militares eran fáciles de reconocer, y los líderes y políticos seguían protocolos generalmente acordados. En pocas palabras, sabíamos quiénes eran los enemigos, cómo peleaban, dónde peleaban y cómo podíamos negociar para evitar cualquier confrontación real. Aunque implícito, había un acuerdo sobre las reglas de cómo se abordarían y manejarían los asuntos y conflictos internacionales.

El siglo XXI es un lugar mucho más complejo, dinámico y peligroso. Durante la Guerra Fría, el fantasma del Armagedón nuclear siempre estuvo presente, aunque las posibilidades de que los actores estatales lanzaran un ataque nuclear eran mínimas. En la actualidad, dada la creciente globalización, los avances tecnológicos, el surgimiento de actores no estatales poderosos e influyentes, la desintegración de Estados fallidos y debilitados, el avance de grupos extremistas violentos y el TOC, las amenazas que enfrentamos son exponencialmente mayores que aquellas que enfrentábamos durante la Guerra Fría.

En síntesis, vivimos ahora en un mundo virtual, sin fronteras, y los medios para garantizar la seguridad y la estabilidad nacional e internacional dependen cada vez más de la capacidad de los gobiernos para emplear, cooperativamente, fuerzas hábiles y siempre preparadas que puedan proporcionar un efecto estratégico preciso, rápido y con un costo mínimo. Es por ello que las SOF se convirtieron en un componente clave para la mayoría de las “cajas de herramientas” militares de los gobiernos occidentales. Más aún, cuando se emplean en colaboración, como parte de la Red Global de SOF, ofrecen una solución potencial para las amenazas sin fronteras. La transformación del entorno contemporáneo de la seguridad que tuvo lugar desde la Guerra Fría a la actualidad, no ocurrió de un día para otro y ha estado caracterizado por una evolución de los asuntos internacionales, avances científicos y conflictos. Luego de la caída del Muro de Berlín, a fines de noviembre de 1989, el mundo atravesó cierto número de vicisitudes claves. En primer lugar, fue el final del mundo bipolar. Los EE. UU. se convirtieron en la única gran potencia y la OTAN en una poderosa influencia para el mundo. Este cambio tuvo varias consecuencias. De repente, países y regiones que habían caído bajo el patrocinio de una u otra alianza-bloque de grandes potencias, se vieron sin subsidios ni apoyos esenciales. En consecuencia, los estados fallidos y debilitados comenzaron a proliferar. Ante la ausencia de gobernabilidad,

lo cual significa por lo general pérdida del control efectivo de un gobierno sobre su territorio, la incapacidad para mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza y proporcionar los servicios básicos, y el desgaste de la autoridad legítima para tomar decisiones internas y/o tratar cuestiones de la comunidad internacional, algunos de estos Estados cayeron en una espiral de anarquía y caos.

Sin las limitaciones anteriores que había impuesto la Guerra Fría, Occidente, y particularmente la OTAN, rechazaron aparentemente los pilares del Tratado de Westfalia de 1648 que se había supuestamente convertido en la base de las relaciones internacionales y sostenía que todos los estados tienen soberanía sobre su territorio y ninguna potencia externa tiene derecho a interferir. En su lugar, en los primeros años de la década de 1990 Occidente comenzó rápidamente a intervenir en los asuntos de algunos estados en debacle, como ex Yugoslavia, citando como causas justas la crisis humanitaria y el genocidio. Fundamentalmente, esos estados debilitados propiciaron el surgimiento de actores no estatales como criminales, caudillos y terroristas que utilizaron el caos y la falta de autoridad para lograr sus propios fines.

En ese período se presenció también una evolución en los discursos sociales y políticos. La serie constante de escándalos que involucraron a jefes de gobierno, dirigentes industriales, organizaciones religiosas, militares y policías, hizo que muchas sociedades dejaran de confiar en sus autoridades y exigieran a sus órganos de gobierno confiabilidad y transparencia.<sup>1</sup> El resultado fue que los ciudadanos dejaron de tener una actitud de deferencia y pasaron a exhibir una actitud de desafío.

Más aún, en ese período surgieron avances científicos y tecnológicos exponenciales en la nanociencia, digitalización, computación y tecnologías afines y la información, entre otros. Estos avances impulsaron la globalización a proporciones nunca antes imaginadas. Por ejemplo, las tendencias recientes de la globalización exacerbaron problemas de identidad, exponiendo a los que “tienen” y los que “no tienen” en contextos intraestatales, regionales e internacionales. La globalización propició también la proliferación de tecnologías, armas e información accesibles y a bajo costo. Este cambio ha dado poder a estados subdesarrollados y a actores no estatales, además de facilitar la interacción entre agrupaciones terroristas y grupos criminales transnacionales, fortaleciéndolos y haciéndolos más resistentes como adversarios.

De manera significativa, y para hacer las cosas aún más complejas, en ese período se vivió también una presencia mediática cada vez más difundida, omnipresente. Noticias instantáneas provenientes de áreas operacionales de todo el planeta se transmitían en los hogares de civiles de todo el mundo, en tiempo real. Comenzando por CNN y otras agencias de noticias, situaciones tácticas aparentemente inocuas se lanzaron a la esfera estratégica. Básicamente, informar acerca de sucesos menores podía generar hostilidad en el mundo y ocasionar incidentes internacionales en gobiernos nacionales si las acciones o palabras de sus representantes, militares o civiles se interpretaban como despectivas o innecesarias. Esta posibilidad se hacía aún más factible si el mensaje se transmitía fuera de contexto.

La transformación global del entorno de seguridad se aceleró aún más en vísperas de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas del *World Trade Center*. La Guerra Internacional contra el Terrorismo que siguió y el corolario de conflictos en Afganistán e Irak, impulsados por la continua evolución de las estructuras sociales, políticas y tecnológicas, acercaron al mundo al paradigma virtual, sin fronteras, que tenemos hoy en día. El nuevo mundo, más interconectado, facilitó la planificación, financiamiento, comunicación e intercambio de ideas, tácticas, técnicas y procedimientos, así como de las lecciones aprendidas con posibles antagonistas. Los actores no estatales, ya fueran corporaciones transnacionales, crimen organizado, narcotraficantes o redes terroristas, entre otros, comenzaron pues a utilizar las nuevas tecnologías para ejecutar sus agendas. Este cambio los hizo más eficientes y efectivos.

La explosión de Internet y de las redes sociales incrementó la complejidad y dificultad en este campo.<sup>2</sup> En síntesis, el mundo suele estar al tanto de los sucesos antes de que la cadena de mando oficial, política y/o militar pueda verificar o comentar sobre la veracidad de tales acontecimientos. Multitudes repentinas, protestas y hasta movimientos enteros pueden proliferar sin previo aviso debido a las imágenes y videos compartidos a través de las redes sociales. Para comenzar a entender el alcance global de Internet y de las redes sociales basta solo con recordar las consecuencias del informe erróneo emitido por *Newsweek* en 2005, donde se dijo que militares estadounidenses lanzaban copias del Corán por el inodoro en Guantánamo, o la desafortunada actitud del pastor Terry Jones cuando quemó un Corán. Estos episodios desataron semanas de disturbios, muertes y daños que ascendieron a millones de dólares. Tal vez lo más notable sea la Primavera Árabe de 2011 que

ocasionó el derrocamiento de varios regímenes del Medio Oriente y cuyas consecuencias se siguen sintiendo.

Vivimos, al fin y al cabo, en un mundo muy interconectado que podría definirse como sin fronteras, que afecta la difusión y orientación de la información, los viajes, negocios, las enfermedades y guerras, entre otros. Al perder su importancia el espacio físico, la conectividad social no sufre ya las demoras e interrupciones que las realidades geográficas y políticas pudieran causar. En consecuencia, las fronteras físicas no son un impedimento para los grupos que tienen la fuerza social para trascenderlas. En pocas palabras, el mundo sin fronteras de Internet y las redes sociales ha generado un mundo virtual sin fronteras, el cual ha dado a los grupos y movimientos poder para trascender los límites geopolíticos establecidos del “mundo real”. De este modo, una nación no puede hacer la vista gorda ante sucesos internacionales, ya que son más que menos las veces, en que el impacto de lo que ocurre “allá” lo recibimos “aquí”. Por ejemplo, para ver esta tendencia basta solo con observar la recesión global, el problema de los combatientes extranjeros, el TOC o la crisis del ébola.

El conflicto prolifera en este entorno y alimenta las crisis humanitarias, lo cual genera a su vez problemas migratorios y de refugiados, así como también la necesidad de ayuda internacional. Por ejemplo, la guerra civil siria ha acabado con la vida de entre 160.000 y 190.000 personas, ha desplazado a más de 6,5 millones y ha obligado a más de 3 millones de sirios a escapar a países vecinos.<sup>3</sup> Más aún, los conflictos actuales atraen con frecuencia a combatientes extranjeros, lo que se ha convertido en una seria preocupación para las naciones occidentales debido a que un número sin precedentes de europeos y norteamericanos viajan a zonas de conflicto en todo el mundo para luchar, generalmente, para organizaciones extremistas. El problema surge del “efecto retroceso”, cuando quienes combaten en el extranjero regresan, o son enviados, a sus países de origen o a países occidentales para continuar la lucha. Se estableció en un estudio que uno de cada nueve combatientes ejecuta un ataque en su país de origen u otro país occidental.<sup>4</sup> Además, como lo hemos visto con el Estado Islámico, el conflicto puede extenderse muy fácil y rápidamente por toda la región.

El problema se convierte en qué hace una nación para hacer frente a este mundo caótico, ambiguo e impredecible. Ya no hay reglas reales ni protocolos tácitos para el conflicto. La plétora de actores no estatales y estados corruptos hace que los procesos reconocidos y la previsibilidad sean imposibles.

Toda nación necesita, por lo tanto, poder captar rápidamente la situación para determinar exactamente lo que ocurre. Las naciones necesitan también poder desplegar con rapidez una capacidad sustancial, ya sea humanitaria, económica o militar, para hacer frente a situaciones urgentes, lo que generalmente, para una potencia mediana como Canadá, se hace como parte de una coalición. Cabe señalar que la palabra “sustancial” se utiliza para destacar el hecho de que los gobiernos necesitan una contribución pronta y creíble, y que sus aliados y socios así lo reconozcan. La ayuda humanitaria, el apoyo logístico y/o la retórica política de apoyo no son suficientes. Ganarse un “asiento en la mesa” y mantenerlo requiere aceptar riesgos y liderazgo que está asociado a la capacidad operacional que puede desplegarse, y se desplegará, en situaciones de riesgo. Es en esta coyuntura donde las SOF juegan un papel importante. De hecho, en este nuevo mundo sin fronteras las SOF son facilitadoras esenciales entre las herramientas militares de los gobiernos.

Las SOF ofrecen una propuesta de valor incuestionable. Proporcionan a los gobiernos, en primer lugar, gran habilidad para afrontar y resolver problemas, fuerzas discretas rápidamente desplegables que pueden generar efectos discriminados, precisos, cinéticos y no cinéticos. Estas alternativas brindan a los gobiernos la posibilidad de desplegar inmediatamente capacidades dentro de una amplia gama de opciones. En segundo lugar, las SOF son confiables y creíbles. Por basarse en fuerzas altamente capacitadas y equipadas con tecnología que pueden acceder a zonas hostiles, restringidas o políticamente sensibles, las SOF han podido alcanzar una serie de logros operacionales reconocidos. Con estas características, sus logros anteriores y el desempeño continuo disminuyen el riesgo de su empleo, pero al mismo tiempo, los aliados lo aceptan como un compromiso sustancial de capacidades. Otra cosa que mitiga los riesgos es el perfil bajo de las SOF. Equipos pequeños y competentes permiten un “ingreso” y una “salida” relativamente sencillos.

Además, las SOF mejoran la toma de decisiones estratégicas. Las características mencionadas anteriormente apoyan el despliegue de las SOF para evaluar y sondear crisis potenciales, a fin de proporcionar veracidad sobre el lugar y conciencia situacional a quienes toman las decisiones gubernamentales. Tener información certera y precisa, en tiempo y forma, disminuye el riesgo estratégico y permite a quienes toman las decisiones políticas y militares considerar su necesidad y sopesar diversas opciones basándose en información actualizada y confiable. Por último, las SOF son una fuerza

altamente adiestrada y especializada, capaz de dar respuesta en situaciones ambiguas, asimétricas y no convencionales que exceden la capacidad de las agencias de cumplimiento de la ley, de las fuerzas armadas convencionales o de otras entidades gubernamentales.

Por ejemplo, CANSOFCOM, que se ubicó en un escalón superior a la JTF 2, la unidad nacional antiterrorista establecida en 1993, se creó para ayudar a satisfacer las necesidades del complejo entorno operativo contemporáneo (COE). El comando nació en febrero de 2005, cuando el General Rick Hillier, por entonces Jefe del Estado Mayor de Defensa (CDS), dijo a sus oficiales generales en un seminario de generales especiales/jefes de escuadra en Cornwall, Ontario: “Necesitamos fuerzas canadienses integradas, que incluyan fuerzas marítimas, aéreas, terrestres y especiales, que trabajen en conjunto para conformar una fuerza armada más efectiva”.<sup>5</sup> Fue la primera vez que un CDS habló sobre las capacidades de las SOF canadienses dentro del contexto de un cuarto entorno en las Fuerzas Armadas Canadienses (CAF). Posteriormente, el 19 de abril de 2005, el General Hillier declaró que tenía la intención de “llevar a la JTF 2, junto con todos los facilitadores que fueran necesarios, a realizar operaciones exitosas en una organización con un comandante”.<sup>6</sup> Se comprobó luego que esta decisión fue un paso importante para CANSOF y llevó a la creación de CANSOFCOM el 1 de febrero de 2006, como parte del programa de transformación de la CAF.

El propósito de CANSOFCOM se articuló claramente como la necesidad de “forzar el desarrollo, la generación y, de ser necesario, el empleo de Fuerzas de Operaciones Especiales capaces de lograr los efectos tácticos, operacionales y estratégicos que necesita el Gobierno de Canadá”.<sup>7</sup> El comando estaba formado por un cuartel general pequeño, la JTF 2, una nueva unidad de combate Grado 2 llamada Regimiento de Operaciones Especiales de Canadá, el 427º Escuadrón de Aviación de Operaciones Especiales de Canadá y la Compañía de Defensa Conjunta Nuclear, Biológica y Química, que en septiembre de 2007 se convirtió oficialmente en la Unidad Conjunta de Respuesta a Incidentes. En sus 10 años de existencia, el comando ha transitado un largo camino y ha demostrado su valor para CAF, para el Gobierno de Canadá y para el pueblo canadiense, como resultado de su búsqueda de excelencia operacional, la calidad de su personal y su prontitud, adaptabilidad y confiabilidad en la ejecución de sus tareas.

CANSOFCOM ha demostrado su capacidad en cierto número de despliegues operacionales categóricos en todo el mundo. Ha desplegado las

características y atributos que los analistas militares, quienes están a cargo de tomar decisiones políticas y los eruditos han calificado como una “fuerza de opción”. Así lo hicieron porque las CANSOF:

1. Son capaces de desplegarse rápidamente en cualquier entorno;
2. Son hábiles para desplegar equipos pequeños y sumamente capaces que tienen perfil bajo/baja visibilidad y no representan una injerencia política extranjera importante;
3. Sirven como catalizador para unificar, extender el alcance y elevar al máximo los efectos de otros instrumentos del poder nacional;
4. Pueden trabajar con fuerzas convencionales o indígenas, así como con otros departamentos gubernamentales;
5. Proporcionan al gobierno un amplio espectro de opciones de operaciones especiales letales y no letales para detener, desorganizar, desplazar y, de ser necesario, destruir a quienes pudieran perjudicar a la nación, sus aliados y amigos o sus intereses nacionales en áreas hostiles, restringidas o políticamente sensibles; y
6. Lo más importante, representan una fuerza altamente capacitada e instruida, adaptable y de pensamiento ágil, capaz de hacer frente a una amenaza que todavía no ha podido identificarse.

Está claro que las SOF pueden proporcionar una amplia gama de opciones viables a gobiernos nacionales, frente a un entorno de seguridad cada vez más volátil. No es difícil pues imaginar el poder que podría tener una Red Global de SOF. Los costos por país disminuirían, al mismo tiempo que el alcance global se extendería y el tiempo de respuesta se acortaría en gran medida: claras ventajas en el mundo sin fronteras de nuestros días.

El concepto de redes de SOF no es nuevo ni denota riesgo. De hecho, el valor de este curso de acción ha quedado demostrado con las experiencias más recientes. Por ejemplo, el Cuartel General de las SOF de la OTAN pudo asegurar un aumento en los esfuerzos de asociación de las SOF y la expansión de sus capacidades globales en toda la Fuerza de Asistencia de Seguridad Internacional en Afganistán. Luego de solo seis años de operaciones, el Cuartel General de las SOF de la OTAN estandarizó las prácticas de SOF en toda Europa, lo que casi quintuplicó el número de operadores desplegados en

Afganistán. Visto de esta forma, pareciera que la evolución natural es seguir desarrollando lazos militares más sólidos con aliados y socios, además de extender estas redes más allá del ámbito de la OTAN. Este aumento de la interconexión es particularmente importante dentro de la comunidad de las SOF, ya que se está seleccionando, adiestrando y equipando a individuos para que lleven a cabo tareas de alto valor en entornos de alto riesgo, incluyendo áreas políticamente sensibles o restringidas.

Necesitamos específicamente reunir naciones que piensen así y comparten estos intereses, y formar redes de aliados y socios colaboradores a fin de enfrentar, restringir y detener, de forma decisiva, a organizaciones extremistas y otras amenazas que atentan contra la estabilidad y la seguridad. A esos individuos, organizaciones y a los flagelos que representan, no los detienen los límites nacionales y mantienen un alcance global. Ya que ninguna nación está a salvo de ataques, lo lógico es que todos seamos responsables de combatir los obstáculos que se interpongan para lograr la solución. Por último, fortalecer las redes de SOF proporciona una solución colectiva para combatir las amenazas a nivel mundial. En definitiva, debemos aceptar que el hecho de tener un nuevo mundo sin fronteras exige combatir los problemas en su origen; mitigarlos “allá”, para que no vengan y nos perjudiquen “aquí”. Las SOF son particularmente hábiles para esta tarea y una Red Global de SOF será incluso más capaz que cualquier otra SOF de un país actuando en solitario. Aunque las naciones todavía valoran la soberanía según la tradición de la Paz de Westfalia, deben reconocer que el mundo sin fronteras en que vivimos exige soluciones sin fronteras.

## Endnotes

1. En el mundo occidental, los escándalos corporativos como la debacle de Enron, los continuos escándalos sexuales en torno a la Iglesia Católica Romana, las revelaciones de abuso de poder y corrupción de jueces, policías y políticos, así como los excesos de oficiales militares de alto rango, todo se ha combinado para crear un movimiento abocado a lograr mayor transparencia y confiabilidad de las figuras públicas y de quienes ocupan puestos de autoridad y confianza dentro del sector privado, derivando en lo que el autor y periodista Peter C. Newman tituló un cambio en la sociedad, de deferencia a desafío. Ver Peter C. Newman, *The Canadian Revolution: From Deference to Defiance* (New York: Penguin Books, 1996).
2. En el contexto de este artículo se utilizará la definición de redes sociales del Webster's Dictionary, a saber: “Formas de comunicación electrónica (como sitios web para contacto social y *microblogs*) a través de los cuales los usuarios crean

comunidades en línea para compartir información, ideas, mensajes personales y otros contenidos (como videos)”. Consultado el 25 de mayo de 2015 en: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/social%20media>.

3. Canadá, *2014 Public Report on the Terrorist Threat to Canada* (Ottawa: Public Safety Canada, 2014), 17.
4. Citado en Jez Littlewood, “Foreign Fighters: what to read to grasp the key issues,” consultado el 28 de julio de 2014 en: <http://npsia.wordpress.com/2014/07/03/foreign-fighters-what-to-read-to-grasp-the-key-issues/>.
5. Citado en Bernd Horn, “The Canadian Special Operations Forces’ Legacy,” en Emily Spencer (ed.), *Special Operations Forces: A National Capability* (Kingston: CDA Press, 2011), 54.
6. Ibid.
7. Canadá, *CANSOFCOM Capstone Concept for Special Operations 2009* (Ottawa: DND, 2009).

## Capítulo 3. El crimen organizado transnacional en una era de cambio vertiginoso

*Sr. Mark Hanna*

**E**l crimen organizado transnacional está evolucionando de modo tal que desafía nuestra comprensión de la iniciativa delictiva. La globalización promueve la expansión de agrupaciones criminales regionales y étnicas hacia mercados internacionales, dándoles acceso a formas de transporte y financiamiento globales, y obligándoles a adoptar estructuras organizacionales más flexibles. La revolución en las tecnologías informática y de las telecomunicaciones acelera estas tendencias, abre nuevos mercados delictivos, frecuentemente a gran escala, y ofrece más opciones de colaboración entre agrupaciones criminales. Además, las organizaciones criminales adaptan sus métodos de operación a décadas de esfuerzos globales contra el delito, lo cual es más evidente en organizaciones de narcotraficantes. Esta evolución del TOC presenta desafíos, así como también oportunidades, para que los esfuerzos internacionales reduzcan la amenaza de las actividades delictivas transnacionales.

### **Naturaleza de la amenaza del crimen organizado transnacional**

Las TCO contribuyen a la inestabilidad y socavan la gobernabilidad a través del uso de violencia, intimidación y corrupción para proteger y promover sus iniciativas delictivas. Las agrupaciones criminales que compiten por el control del acceso al mercado del narcotráfico en Estados Unidos están

---

*Mark Hanna, Oficial de Inteligencia Nacional Adjunto para Amenazas/ Narcóticos Transnacionales, es un veterano con 30 años de experiencia en la Comunidad de Inteligencia, se desempeñó en la Agencia de Seguridad Nacional de 1984 a 1990 y en la Agencia de Inteligencia Central desde 1990. Más recientemente dirigió los esfuerzos de análisis del Centro contra el Crimen y las Drogas y antes se desempeñó como oficial de enlace con la Oficina de Asuntos Parlamentarios del DCI.*

generando altos niveles de homicidios y corrupción en México y Centroamérica. Un aumento de los cargamentos de cocaína provenientes de Sudamérica generó altos niveles de corrupción e inestabilidad en África Occidental.<sup>1</sup> La impunidad criminal y la corrupción endémica contribuyeron al desempoderamiento y a una sensación de injusticia, lo cual está impulsando levantamientos populares en Medio Oriente.<sup>2</sup>

La actividad criminal proporciona también una fuente de ganancias a los movimientos insurgentes y otros actores no estatales, lo que desgasta el control del Estado y genera a veces amenazas con alcance global. Este fenómeno afecta a varias regiones: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Sendero Luminoso en Perú, el régimen Talibán en Afganistán y el estado Shan de Myanmar son ejemplos de movimientos insurgentes que se han beneficiado de su acceso al comercio nativo de drogas. Los insurgentes del Congo y de Nigeria se financian en parte a través de la explotación criminal de los recursos naturales.<sup>3</sup>

Por último, la actividad criminal organizada socava también la salud pública, la seguridad y el bienestar económico. El crimen organizado perjudica las economías locales mediante el desvío de materias primas y propiedad intelectual, desorganiza las cadenas de suministro introduciendo productos falsificados, y desgasta la confianza en los sistemas financieros y comerciales modernos al explotarlos fraudulentamente. La escala global del impacto económico que tiene la actividad ilícita es inherentemente difícil de medir, pero algunos estudios estiman que el valor del comercio ilícito es de US \$1 a US \$2 billones anuales.<sup>4</sup>

Las amenazas criminales están siendo perpetradas por un grupo cada vez más diverso de actores, cuyas estructuras y tácticas organizacionales evolucionan en respuesta a tres factores: la globalización, los avances tecnológicos en las telecomunicaciones y la informática y los esfuerzos globales contra el delito.

## **Globalización**

La liberación del mercado ha incrementado el comercio global en gran medida. Como resultado de la apertura de las fronteras a través de este fenómeno, las organizaciones criminales tienen acceso a una red de transporte interconectada globalmente. Los delincuentes pueden ocultar productos ilícitos detrás de una cantidad cada vez mayor de actividades comerciales

lícitas. Entre 1980 y 2005 el tráfico de contenedores a nivel mundial se multiplicó por 10, pasando de 39 millones de unidades equivalentes de veinte pies (TEU), a 395 millones de TEU.<sup>5</sup> Además, el surgimiento de cadenas de suministro globales y la entrega justo a tiempo de productos y servicios ha incrementado en gran medida la presión para hacer que el comercio se siga moviendo entre puertos de ingreso, reduciéndose la cantidad de tiempo para inspeccionar los cargamentos. El comercio creció más del doble luego de la sanción del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano. Según la Protección Aduanera y Fronteriza de los EE. UU., casi 5 millones de camiones cruzaron de México a Estados Unidos en 2007.<sup>6</sup>

La liberación de las finanzas globales también facilitó a los criminales un mecanismo muy extendido para lavar ganancias mal habidas. La ONU estima que la cantidad de fondos ilícitos disponibles para el lavado de dinero habría sido aproximadamente el 1 por ciento del PIB global en 2009, o US\$ 580 mil millones.<sup>7</sup> Debido al flujo global de fondos ilícitos, se vieron comprometidas grandes instituciones financieras globales como *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation* (HSBC), que acordó el pago de US\$ 1,9 mil millones de multa como resultado de una investigación estadounidense que reveló actividades de lavado de dinero en la unidad mexicana del banco.<sup>8</sup>

La creciente clase media de los países en vías de desarrollo ha impulsado nuevos mercados para una variedad de productos ilícitos, como drogas y productos falsificados, y es un buen objetivo para diversos esquemas fraudulentos. Al mismo tiempo, el surgimiento de los mercados en desarrollo y la creciente desigualdad de los ingresos han impulsado a un número cada vez mayor de personas a tratar de emigrar, proporcionando así un mercado para quienes trafican con personas y drogas que crece sin cesar. Según cálculos de la ONU hubo 232 millones de emigrantes en 2013, cifra superior a los 154 millones de 1990. La mayoría de estos emigrantes eran originarios de países en vías de desarrollo que buscaban migrar hacia economías más desarrolladas.<sup>9</sup>

## Avances tecnológicos

Al igual que la economía global se ha desplazado en dirección a Internet gracias a la revolución de la informática y las telecomunicaciones, también lo han hecho los grupos criminales. La economía digital ofrece a los estafadores y ladrones de identidad acceso a millones de víctimas potenciales, así como también a una forma de comerciar y vender productos digitales

robados. La digitalización de la propiedad intelectual como películas, música, software y diseño industrial, ha generado un mercado para productos que los delincuentes cibernéticos sofisticados roban y venden. La digitalización y almacenamiento de información de identificación personal ha generado también un mercado delictivo digital en constante crecimiento. Internet ha globalizado esquemas fraudulentos, proporcionando a los estafadores acceso a millones de víctimas potenciales. Una estimación reciente sugiere que los costos del crimen y del espionaje cibernético oscilan entre los US\$ 70 mil millones y US\$ 140 mil millones anuales. Puede, no obstante, que el daño económico sea mayor si se consideran como efectos multiplicadores la pérdida del buen nombre y competitividad que pueden afectar el beneficio económico de cualquier empresa.<sup>10</sup>

Los delincuentes utilizan también Internet para comerciar productos y servicios ilegales. Hay foros en línea que ofrecen mercados para las herramientas del delito cibernético, como el *malware* y el *ransomware*, así como también habilidosos *hackers*, que pueden contratarse para prestar servicios criminales. Tal como se indica en un estudio de *Europol*, “el modelo de negocio de ‘delitos como servicio’ impulsa la economía digital ilegal proporcionando una amplia gama de servicios comerciales que facilita prácticamente cualquier tipo de delito cibernético... Esto ha facilitado el traslado de agrupaciones criminales organizadas tradicionales... hacia áreas de crimen cibernético”.<sup>11</sup> Internet ha creado también una vía para la venta de productos como drogas ilícitas, productos falsificados, propiedad intelectual pirateada y tráfico de personas. El sitio de venta en línea “Silk Road”, por ejemplo, ofrecía a los compradores acceso a drogas, documentos de identidad robados y herramientas *hackeadas*, entre otros productos ilícitos.<sup>12</sup>

Internet y las comunicaciones móviles están transformando también la forma en que los actores criminales se organizan, fomentando el desarrollo de estructuras organizacionales poco definidas. Los especialistas criminales pueden colaborar, llevar a cabo delitos sofisticados con alcance global y dispersarse sin contacto físico. Estos delincuentes trabajan con frecuencia desde escondites para perpetrar crímenes en países más desarrollados y riesgosos, generalmente en otra parte del mundo. Más aún, Internet ha disminuido, hasta cierto punto, las barreras de ingreso para aspirantes a delincuentes, quienes pueden comprar herramientas cibernéticas, contratar especialistas calificados y tener acceso a productos y mercados sin tener que financiar y apoyar una organización grande.

## **Respuesta a los esfuerzos globales de cumplimiento de la ley**

Los esfuerzos globales contra el delito han tenido también un papel importante en la evolución de las iniciativas criminales en curso. Esto es más evidente cuando examinamos las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico global. En México, por ejemplo, las organizaciones de narcotraficantes han adoptado modelos organizacionales más simples y distribuidos, luego de ocho años de intensa presión gubernamental. En Colombia, más de 20 años de esfuerzos antidroga que se extendieron por todo el hemisferio lograron reducir la amenaza de los que fueron alguna vez los carteles más poderosos: Medellín y Cali, los cuales se vieron reemplazados por bandas criminales más pequeñas y descentralizadas, que han tercerizado el transporte y la distribución internacionales.<sup>13</sup>

## **Los factores ambientales han propiciado un cambio en la naturaleza de los grupos criminales**

Las organizaciones delictivas están evolucionando y pasando de ser grupos étnicos o regionales muy cerrados a redes más dispersas y poco definidas, constituidas por delincuentes profesionales. El rápido movimiento de personas, productos e información, estimulado por la globalización y la tecnología, ha hecho que las agrupaciones criminales transnacionales se descentralicen y *tercericen* servicios. Esto ha impulsado el surgimiento de proveedores de servicios delictivos, como por ejemplo financiadoras, *hackers*, falsificadores de documentos y grupos de transporte. Estos proveedores de servicios no suelen estar alineados con una sola organización, sino que brindan sus servicios a varios actores ilícitos. Tal como se mencionó en la sección anterior, los factores ambientales están generando una variedad de modelos organizacionales: carteles de droga en México que son federaciones de organizaciones más reducidas, redes de distribución y enlace y redes de tráfico de personas que operan como redes conectadas de especialistas (ver la pág. 42).

Estos grupos criminales jerárquicos, basados regionalmente, no están abandonando del todo la escena. De hecho, los grupos criminales organizados que más amenazan la estabilidad de varios países con gobiernos débiles presentan esas estructuras. En particular, el tráfico de drogas y la explotación de recursos naturales siguen estando caracterizados por estos grupos de delincuentes, principalmente porque la fabricación y distribución de la mayoría de las drogas ilícitas requieren el control del territorio. Estos grupos

deben recurrir a altos niveles de violencia, intimidación y corrupción para sostener sus operaciones. La actividad delictiva territorial ofrece también, como se mencionó anteriormente, la mayor oportunidad para el cruce entre agrupaciones organizadas e insurgentes u otros actores no estatales en países como Colombia, Perú, Nigeria y la República Centroafricana.

Por ende, muchos observadores creen que el control territorial ha perdido importancia para las organizaciones criminales modernas en lo que respecta a productos ilícitos, servicios y mercados. Según un informe de la ONU del año 2010 sobre el crimen organizado global:

En la actualidad, el crimen organizado parece ser menos una cuestión sobre grupos de individuos vinculados a un rango de actividades ilícitas, y más una cuestión sobre un grupo de actividades ilícitas en las cuales algunos individuos y grupos están involucrados en el presente. Si estos individuos son arrestados y encarcelados, las actividades continúan porque el mercado ilícito y los incentivos que genera siguen vigentes”.<sup>14</sup>

### **Las vulnerabilidades de las redes generan oportunidades**

Las redes criminales transnacionales de la actualidad presentan una creciente variedad de estructuras que desafían nuestros preconceptos sobre organizaciones criminales, pero la globalización de la iniciativa criminal ha ocasionado también el debilitamiento de los vínculos que unen a esas organizaciones. Los métodos tradicionales utilizados por los delincuentes para evaluar a sus colaboradores son más difíciles e ineficaces en el contexto global o cibernético. Las relaciones entre actores criminales que cometen delitos son con frecuencia de naturaleza transnacional y *ad hoc*, y los lazos tradicionales de lealtad son escasos o inexistentes. En consecuencia, las organizaciones delictivas son, de algún modo, más fáciles de penetrar; los delincuentes son más propensos a delatar a sus socios.

Otra vulnerabilidad potencial surge cuando múltiples organizaciones criminales utilizan los mismos proveedores de servicios delictivos. Esto hace que los proveedores de servicios que están en la mira, como quienes lavan dinero, falsifican documentos o contrabandean armas, puedan generar pistas sobre varias organizaciones criminales.

### **Redes de tráfico de personas compuestas de cadenas vinculadas**

Las redes de tráfico de personas están compuestas, generalmente, de pequeñas organizaciones que se especializan en la fase de reclutamiento, tráfico o explotación que conforman una cadena interconectada para trasladar a las víctimas del tráfico desde los países de origen hacia los países de destino. En ocasiones, estas redes recurrirán a subcontratar apoyo temporal para transporte o escondites. Por ejemplo, los españoles desbarataron una red internacional de tráfico de personas basada en China, que trabajaba con operadores en Sudán, para llevar de contrabando hombres sudaneses a Madrid. Una vez en España, estos individuos eran esclavizados en el mercado delictivo local para vender productos falsos y poder pagar sus deudas a los contrabandistas.<sup>15</sup>

### **Red de fraude bancario ad hoc**

En 2009, una organización criminal transnacional aplicó la piratería en una sucursal del *Royal Bank of Scotland* (RBS) para retirar más de US\$ 9 millones de 2.100 cajeros automáticos en 280 ciudades. El grupo que perpetró el delito se componía de un infiltrado en el RBS con acceso a cuentas con tarjetas de débito, un hacker con conocimientos para explotar dichas cuentas y un tercer delincuente que contrataba mulas en toda Europa para retirar millones de dólares de cuentas a través de transacciones por cajero automático.<sup>16</sup>

### **Ventas de medicamentos falsificados en línea**

Los proveedores de productos farmacéuticos utilizan Internet y herramientas cibernéticas para identificar y atraer víctimas a farmacias ilegales en línea. Los criminales que tienen acceso a medicamentos falsificados recurren a especialistas cibernéticos que construyen infraestructuras de este tipo para crear avisos no deseados o afectar los motores de búsqueda con el objetivo de atraer clientes, construir sitios de redireccionamiento y desarrollar un sitio web de apariencia legítima con el fin de generar un impacto en la compra en línea de medicamentos falsificados. Los delincuentes utilizan una variedad de servicios que puedan cobrarse en efectivo para lavar estas ganancias obtenidas en línea.<sup>17</sup>

Las estructuras poco definidas y sencillas de muchas redes criminales transnacionales pueden generar estrés interno. Este estrés interno puede verse exacerbado por los esfuerzos del orden público que buscan identificar elementos menores dentro de la organización. Los esfuerzos antidroga en Colombia y México lograron quebrar los grandes carteles de la droga, aunque en México en particular dichas campañas han generado violencia dentro de los carteles, al competir más organizaciones por el mismo mercado lucrativo de drogas.<sup>18</sup>

La adopción de nuevas tecnologías por parte de los criminales puede hacerlos también más vulnerables. Su uso de las telecomunicaciones o la tecnología informática avanzadas puede proporcionar a los agentes del orden público vías de recopilación de información sobre delincuentes y la capacidad de vincular a organizaciones globalmente conectadas.

## Consecuencias para los esfuerzos globales contra el delito

En un estudio reciente del Servicio de Investigación Parlamentaria se sintetizaron los desafíos que enfrentan los gobiernos en la lucha contra la amenaza criminal en evolución. En él se indica que los delincuentes han extendido su gama de herramientas y objetivos “mientras el orden público sigue jugando según las reglas del pasado y se arriesga cada vez más en confrontar solamente a los criminales más débiles y los problemas más sencillos”<sup>19</sup> Lidar con las principales amenazas del TOC requerirá nuevos métodos para evaluar el riesgo, la elección de los blancos adecuados y el desarrollo e implementación de estrategias anticrimen que exigirán coordinación en múltiples jurisdicciones.

## Identificación de los actores críticos

Es con frecuencia más eficaz identificar a los especialistas, como transportistas, *hackers*, intermediarios o químicos, que a los cabecillas de las organizaciones criminales. Para elegir los actores más importantes para el funcionamiento de una red criminal, o más ampliamente, para evaluar las vulnerabilidades de las iniciativas criminales, debemos desarrollar un mapa de toda la red. Las organizaciones más sencillas y distribuidas son más resistentes y flexibles, pero pueden estar sujetas a los esfuerzos de detección de blancos que debilitan o eliminan los nodos críticos de transporte, interrumpen el flujo de dinero dentro de la organización o debilitan su aparato de seguridad.

## Desarticulación de mercados

Muchos observadores creen ahora que apuntar contra individuos u organizaciones es menos efectivo que desarticular mercados, cadenas de suministros y proveedores de servicios ilícitos. Desarticular el suministro y la demanda de productos ilícitos puede reducir los incentivos para que las organizaciones permanezcan en acción, a pesar de las pérdidas, o para que nuevos actores reemplacen las organizaciones dismanteladas. Los esfuerzos antidroga en México han propiciado el arresto de varios líderes de carteles de la droga y la debilitación de varias organizaciones criminales grandes, aunque la continua alta demanda en los Estados Unidos y los altos niveles de producción de drogas para satisfacer la demanda siguen alimentando el

lucrativo mercado de las drogas, además de los altos niveles de violencia entre organizaciones criminales que luchan por tener una cuota del mercado. El historial de los esfuerzos para limitar el suministro de estupefacientes y las campañas recientes para reducir el comercio del marfil, revelan lo difícil que es desarticular los mercados ilícitos.<sup>20</sup>

## Creación de una red anticriminal global

Desarticular una empresa delictiva global requiere una respuesta globalizada. Las campañas internacionales del orden público necesitan trascender las fronteras nacionales con la misma celeridad que sus adversarios criminales. A la fecha, sin embargo, la subestimación de la amenaza, otras prioridades nacionales, la mezcla de regímenes de intercambio de información y los diversos niveles de capacidad institucional han inhibido el desarrollo de una respuesta global fuerte contra la amenaza del TOC. Y los esfuerzos aislados de un gobierno no pueden solucionar el problema del TOC. La lucha contra las amenazas criminales modernas requiere también más asociaciones entre los sectores privados y públicos. Las empresas privadas están en la primera línea de numerosos ataques criminales, por lo que han buscado y tienen acceso en la actualidad a información importante sobre grupos delictivos organizados, tendencias de la actividad criminal y nuevas técnicas empleadas por los criminales. En una era de cambio vertiginoso, una red anticrimen global, fortalecida por alianzas público-privadas, podrá confrontar el desafío del TOC.

## Notas

1. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), *Crime and Instability: Case Studies of Transnational Threats* (New York: UNODC, febrero de 2010), 5, 16, consultado en: [https://www.unodc.org/documents/frontpage/Crime\\_and\\_instability\\_2010\\_final\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/frontpage/Crime_and_instability_2010_final_low_res.pdf).
2. Stuart Levy, "Fighting Corruption After the Arab Spring," *Asuntos Exteriores*, 16 de junio de 2011, consultado el 23 de julio en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2011-06-16/fighting-corruption-after-arab-spring>.
3. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, *Crime and Instability*, 1.
4. Justin Picard, "Can We Estimate the Global Scale and Impact of Illicit Trade?" en *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, Michael Miklaucic y Jacqueline Brewer, eds., (Washington, D.C.: INSS, 2013), 58. Ver también "Havoscope Black Market Ranking," y "Havoscope Black Market Country Ranking," en Havoscope Global Black Market Information, 16

- de octubre de 2011, disponible en [www.havoscope.com](http://www.havoscope.com); y UNODC “Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and other Transnational Organized Crime,” octubre de 2011.
5. Wang, James, *Ports, Cities, and Global Supply Chains*, (Burlington, VT: Ashgate Publishing, 1 de enero de 2007), 74.
  6. John Fittelli, “North American Free Trade Agreement (NAFTA) Implementation: The Future of Commercial Trucking Across the Mexican Border,” (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 1 de febrero de 2010), consultado en: [http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1708&context=key\\_workplace](http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1708&context=key_workplace).
  7. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and other Transnational Organized Crime* (Viena: UNDOC, octubre de 2011), 42, consultado el 23 de julio de 2015 en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf).
  8. Carrick Mollenkamp, “HSBC Became Bank for Drug Cartels, Pays Big for Lapses,” *Reuters*, 11 de diciembre de 2012, consultado el 23 de julio de 2015 en: <http://www.reuters.com/article/2012/12/12/us-hsbc-probe-idUSBRE8BA05M20121212>.
  9. Departamento de la ONU para Asuntos Económicos y Sociales, *International Migration Report 2013*, (New York: UN, diciembre de 2013), 1, consultado el 23 de julio de 2015 en: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/migration/migration-report-2013.shtml>.
  10. James Lewis y Stewart Baker, Center for Strategic and International Studies, *The Economic Cost of Cybercrime and Cyber Espionage* (Washington, D.C.: CSIS, julio de 2013), 16, consultado el 23 de julio de 2015 en: <http://www.mcafee.com/us/resources/reports/rp-economic-impact-cybercrime.pdf>.
  11. Centro Europeo de Delitos Cibernéticos, Oficina de la Policía Europea (EPO), *The Internet Organized Crime Threat Assessment*, 2014 (The Hague, Netherlands: EPO, 2014), 9, consultado el 23 de julio de 2015 en: [https://www.europol.europa.eu/sites/.../europol\\_iocta\\_web.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/.../europol_iocta_web.pdf).
  12. Kim Zetter, “How the Feds Took Down the Silk Road Wonderland,” *Wired*, 18 de noviembre de 2013, consultado el 23 de julio de 2015 en: <http://www.wired.com/2013/11/silk-road/>.
  13. Bruce Bagley, “The evolution of drug trafficking and organized crime in Latin America,” *Sociologia, Problemas e Práticas*, 71-2013, consultado en: <http://spp.revues.org/1010>.
  14. UNODC, “The globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment,” (Viena: UNDOC, 2010), V, consultado el 23 de julio de 2015 en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf).
  15. Policía Nacional Española, “International human trafficking network dismantled, victims crammed into a small flat,” Comunicado de prensa, 1 de mayo de 2011,

consultado el 23 de julio de 2015 en: [http://www.policia.es/prensa/20110501\\_1.html](http://www.policia.es/prensa/20110501_1.html).

16. Linda McGlasson, "RBS Wordplay: 8 Hackers Indicted in \$9 Million ATM Theft," *Bank InfoSecurity*, 12 de noviembre de 2009, consultado en: <http://www.bankinfosecurity.com/rbs-worldpay-8-hackers-indicted-in-9-million-atm-theft-a-1935/op-1>.
17. Nektarios Leontiadis, Tyler Moore y Nicolas Christin, "Measuring and Analyzing Search-Redirection Attacks in the Illicit Online Prescription Drug Trade," en *Proceedings of the 20th USENIX Security Symposium*, San Francisco, agosto de 2011, consultado el 23 de julio de 2015 en: <http://www.contrib.andrew.cmu.edu/~nicolasc/publications/LMC-USENIXSec11.pdf>.
18. Bagley, "The evolution of drug trafficking."
19. Jerome P. Bjelopera y Kristin M. Finklea, "Organized Crime: An Evolving Challenge for U.S. Law Enforcement," (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 6 de enero de 2012), 23, consultado en: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41547.pdf>.
20. Michael Sas-Rolfes, Brendan Moyle, and Daniel Stiles, "The complex policy issue of elephant ivory stockpile management," *Pachyderm*, No. 55, enero-junio de 2014, consultado el 23 de julio de 2015 en: <http://www.pachydermjournal.org/index.php/pachy/article/view/347>.



## Capítulo 4. Organizaciones criminales transnacionales y el nexa con las SOF

*General de Brigada Mike Rouleau<sup>1</sup>*

El entorno COE sigue presentando desafíos dinámicos y cambiantes para las naciones y sus organizaciones de seguridad nacional, las cuales necesitan específicamente, para responder el alcance e impacto insidiosos de las TCO que se adaptan fácilmente, son ágiles y están interconectadas, un enfoque cohesivo, integrado y regional. En este capítulo se destacarán cuatro temas principales:

1. La amenaza criminal y terrorista está convergiendo de forma globalizada y sin fronteras;
2. Nuestras respuestas siguen enmarcadas en un horizonte de estados soberanos con fronteras claras;
3. Ya que nos Estados no desaparecerán, debemos adaptarnos a las restricciones que nos hemos impuesto (como por ejemplo, jurisdiccionales, organizacionales, culturales, diplomáticas); y
4. El contexto de amenaza y respuesta requiere mejores mandatos estratégicos, pero este contexto lleva a una convergencia táctica/estratégica que desplazar el nivel operacional.

Las TCO representan, en esencia, una convergencia de amenazas. En pocas palabras, la globalización ha cambiado la forma en que hacemos negocios (por ejemplo, de forma interconectada, integrada, global, en red).

---

*El General de Brigada Mike Rouleau es Jefe del CANSOFCOM. Se unió a la Fuerza de Tarea Conjunta 2 en 1994 y se desempeñó como Asistente, Comandante de Tropas de Ataque y Comandante del Escuadrón Sabre hasta 1999. El General Rouleau asumió el mando de la JTF 2 en mayo de 2007, un puesto que ocupó hasta junio de 2009. También se desempeñó como Director de las Fuerzas de Operaciones Especiales de 2011 a 2013, cuando tomó el mando de CANSOFCOM.*

No es extraño que las organizaciones criminales hayan evolucionado también, y hayan igualado las tendencias de los negocios. Cabe destacar que están sacando ventaja de los avances en materia comercial y empresarial para facilitar sus viles actividades. Por ejemplo, la “contenerización” o uso de contenedores en el mar dificulta los controles aduaneros. Ya es bastante difícil detectar una amenaza activa (como por ejemplo explosivos, materiales radioactivos) en un contenedor marítimo, entre miles de ellos, pero más difícil aún es detectar el contrabando de productos benignos ocultos en uno o más contenedores marítimos.

Fundamentalmente, al igual que los negocios legítimos buscan la mejor ventaja competitiva, las TCO también lo hacen. Por ejemplo, los carteles colombianos de la droga vieron inicialmente la ventaja de explotar a los terroristas de las FARC para lograr seguridad, pero a la larga, las FARC desplazaron a los carteles y tomaron el negocio. Esta toma de poder en el narcotráfico dio a las FARC la posibilidad de extenderse hacia el mundo de los estupefacientes y explotar la habilidad que poseían para integrar seguridad, cargamentos y lavado de dinero. Donde hay un espacio para obtener ganancias, alguien tratará de aprovecharlo.

La lección que surge de ello es el hecho de que problemas delictivos relativamente inocuos pueden extenderse y convertirse en amenazas mayores. En concreto, el contrabando de cigarrillos a través de la Vía Marítima del San Lorenzo entre Canadá y los EE.UU., representaba una amenaza de nivel relativamente bajo, por tratarse más bien de evasión de impuestos para el Gobierno de Canadá, en lugar de una amenaza tangible para los canadienses. Sin embargo, la infraestructura, los ductos y las redes sirvieron para abrir rápidamente una ruta que se explota ahora activamente para el contrabando de drogas y armas.

Asimismo, la enorme fortuna de las TCO representa una amenaza más. Los negocios legítimos han tratado siempre de presionar a los gobiernos para lograr favores o ventajas. No sorprende pues que las organizaciones criminales apliquen la misma presión a través de la corrupción e interferencia al elegir a quienes toman las decisiones y a quienes dirigen las fuerzas locales de seguridad. Esta insidiosa interferencia en el gobierno socava rápidamente la legitimidad y confianza en las instituciones gubernamentales de una sociedad, lo que a su vez puede desgastar o destruir los mecanismos y procesos políticos y de seguridad del Estado.

Este desgaste inicia, de muchas maneras, la destrucción de los Estados soberanos, de lo cual se benefician las TCO. A mayor discrepancia en el nivel de gobernabilidad y control, mayor será la libertad de maniobra de las TCO. Estas respetan fundamentalmente las fronteras, que aunque representan límites, no funcionan como barreras infranqueables. Para la mayoría de las naciones, las amenazas tradicionales a la seguridad acechan también la soberanía y la integridad territorial. Desde esta posición dominante, las TCO pudieran parecer algo benigno, ya que –con un par de excepciones– no están interesadas en asumir el papel del Estado. Aunque hay algunas organizaciones delictivas que proporcionan servicios locales, como las FARC y Hamas, son una excepción y dedican esos recursos a sus seguidores. No obstante, sus esfuerzos para generar “espacios sin gobierno” en los cuales poder operar libremente, tiene un efecto corrosivo sobre la sostenibilidad de las instituciones democráticas.

Para complicar aún más el problema de la seguridad, no solo hay menos impedimentos para el crimen organizado, sino que ahora existe en un entorno operacional más complicado. La globalización y las tendencias en el COE indican también la necesidad de instituciones de seguridad nacional para operar cada vez más en entornos urbanos a fin de combatir las amenazas de las TCO. La creciente urbanización global no es algo nuevo. Históricamente, las personas se han trasladado de zonas rurales a urbanas en busca de mejor calidad de vida y oportunidades de empleo.<sup>2</sup> El mundo en vías de desarrollo en que vivimos está repleto de jóvenes, pero carece de suficientes oportunidades de trabajo legítimo para todos ellos. Esta situación ha incrementado considerablemente la actividad delictiva de las bandas en los barrios pobres que rodean las ciudades más grandes del mundo subdesarrollado. No solo se impone este entorno, sino que el crimen organizado se adapta y reorganiza también con más rapidez de lo que la mayoría de los Estados pueden responder.

La tecnología es un ejemplo al recordarnos continuamente a todos que el Estado puede ser torpe y no estar óptimamente posicionado para combatir a las adaptables y ágiles TCO. Las culturas organizacionales deben adaptarse y cambiar. Los dos ejemplos siguientes nos proporcionan contexto. Primero, Netflix ha cambiado por completo la forma en que la gente ve televisión, mientras las autoridades federales siguen buscando todavía cómo controlar la difusión. Segundo, el servicio de transporte Uber está modernizando la industria del transporte urbano, mientras las autoridades municipales tratan

de obstaculizarlo, pero solo causan inconvenientes menores a un número extremadamente pequeño de conductores. Son dos ejemplos de operaciones inocuas que se están desarrollando abiertamente. El punto es que la capacidad del Estado para responder a actividades delictivas ocultas y deliberadas no es mejor –ni más rápida– de lo que ha sido en décadas pasadas.

Más aún, las dificultades de la lucha contra las TCO trascienden las fronteras y el problema no puede erradicarse donde se origina. En la era actual, posterior a la Guerra de Afganistán/Irak, no hay mucha aceptación entre la población occidental para la intervención directa en otras naciones. El hecho de que los gobiernos hayan dirigido su respuesta militar a la crisis del Estado Islámico en el Medio Oriente emprendiendo un cuidadoso régimen de ataques aéreos y despliegue de SOF, es indicativo de la renuencia que existe para comprometerse demasiado con fuerzas terrestres.

Además, no solo son las naciones occidentales las que no quieren que fuerzas importantes tomen parte en esas luchas, sino que también los gobiernos de las naciones anfitrionas y sus pueblos ven con suspicacia la intervención de un gran número de extranjeros en sus sociedades. Esta realidad persiste incluso cuando los Estados anfitriones comprenden cabalmente que sus propias autoridades políticas suelen ser corruptas, o han estado al menos sujetas a cooptación por parte de elementos criminales.

Los desafíos parecen desalentadores, pero no necesariamente debe ser así. Existen soluciones y enfoques que pueden mitigar este conjunto de problemáticas cada vez más complejo, lo cual significa también que, probablemente, nuestras respuestas deban también ser complejas. Promulgo cinco factores que deben formar parte de cualquier respuesta de las SOF al crimen transnacional:

1. Un enfoque combinado, conjunto e interagencial, necesario para movilizar a todos los Estados;
2. La necesidad de que todos los aliados fortalezcan mutuamente sus participaciones en áreas problemáticas (por ejemplo, la Red Global de SOF);
3. Agilidad y flexibilidad organizacional frente a los cambios rápidos;
4. Soluciones impulsadas localmente: la creación de capacidades y las misiones de asesoramiento y asistencia deben configurar y ayudar en la respuesta, la cual debe dirigir la nación anfitriona. (Es importante

señalar que los pueblos hostiles utilizarán de entrada el término “injerencia”);

5. El enfoque con más probabilidades de tener éxito es el que genere el impacto/fuerza más reducido, a diferencia de un efecto masivo, de mayor magnitud.

No hace falta decir que cada una de estas respuestas conlleva sus propios desafíos. Es pues importante examinar cada aspecto y determinar los desafíos para los cuales es necesario elaborar soluciones para poder abordar la amenaza de las TCO.

### **Combinado, conjunto, interagencial**

En principio, para ser más efectivas las SOF deben operar dentro de un esfuerzo interagencial, conjunto y combinado que movilice a todos los Estados. Las amenazas que presentan las TCO abarcan varias responsabilidades estatales: finanzas, derecho, medio ambiente, seguridad y defensa. En consecuencia, ninguna organización tiene las herramientas y la capacidad o, más importante aún, la autoridad para dar respuesta al espectro total de estos problemas.

No obstante, cada organización debe aportar todos sus recursos para emprender esta lucha. Imaginemos una situación hipotética en África, en la cual hay TCO vinculadas a extremistas islámicos que lavan dinero a través de varias empresas cuasi legales, relacionadas con las drogas, la falsificación y el contrabando de personas. Se torna evidente, inmediatamente, que un sinnúmero de agencias y departamentos de distintos gobiernos deben, necesariamente, formar parte de la respuesta.

Pero la solución no carece de desafíos. Después de todo, es muy difícil integrar a todo el equipo gubernamental. Cada departamento tiene distintas órdenes, diversas responsabilidades, generalmente distintos ministros, así como también una legislación habilitante diferente.

Más aún, suele no tratarse solo una cuestión de ‘insularidad’, a saber, un enfoque incompleto para abordar el problema rechazando colaboración y compartiendo información y recursos solo “en casa”. También suele haber excelentes razones lógicas por las cuales existen órdenes diferentes y limitaciones como las hay en distintas organizaciones. Por ejemplo, la privacidad y los procesos legales formales son expectativas que la mayoría de las personas

espera, haciendo las legítimamente, del Estado. No se puede entonces ignorar simplemente a quienes exigen restricciones de políticas.

Otro desafío es la capacidad de planificación de la mayoría de los departamentos gubernamentales. Normalmente, es importante que los militares no estén a cargo pues la mayoría de los problemas no son, en su esencia, de índole militar. Cabe destacar sin embargo que el empleo de fuerzas militares puede ser una herramienta excelente y que la comunidad de las SOF proporciona, en particular, respuestas sofisticadas, bien dirigidas y precisas para distintas combinaciones de problemas.

No obstante, aunque la realidad indica que es mejor que los militares no estén al mando (y sean vistos como un gorila de 400 kilos en la sala), con demasiada frecuencia es así, en principio. La situación no es totalmente sorprendente. Por ejemplo, como comandante de CANSOFCOM dirijo un personal de planificación que muchos comandantes militares considerarían humilde y razonable. Pero comparado con los recursos de que disponen otros departamentos gubernamentales, a mi pequeño personal le corresponde la imagen de una máquina de planificación. Considerando los expertos que hay en mi estado mayor, que se concentran en generar personal para las operaciones, ensamblar la inteligencia necesaria, planificar la operación, organizar la logística para que todo esté en su lugar y proyectarse hacia los próximos pasos, tengo muchos recursos más que ofrecer al desafío de la planificación que mi homólogo en el Departamento de Finanzas, por ejemplo.

Otro desafío del enfoque completamente gubernamental es la creación de burocracia adicional, como por ejemplo crear un equipo conjunto y combinado que reúna simplemente distintas organizaciones que deben seguir reportándose a través de sus cadenas de mando establecidas y que requieren aprobación para todas las actividades. Este proceso no es necesariamente eficiente ni eficaz. Podría decirse que genera otro nivel de burocracia, ya que todos los departamentos gubernamentales deben trabajar a través de su propia estructura jerárquica para lograr permisos.

Una vez más, por más abrumadores que parezcan estos desafíos, existen soluciones. Primero necesitamos adoptar un enfoque totalmente integrado y de cooperación en todo el espectro interagencial. Este encuadre exige que las órdenes y autorizaciones necesarias sean adaptadas, modificadas y aprobadas por su respectiva cadena de mando. Se necesita además la continuación del esfuerzo a nivel operacional. Las órdenes y autoridades de nivel estratégico

deben, en particular, capacitar al nivel táctico y dar espacio para la planificación a nivel operacional.

También es importante cultivar la confianza entre las tantas organizaciones que deben cooperar. La cooperación exige la creación y mantenimiento de relaciones antes de que se les llame a actuar. Significa también que debemos tener cuidado en no solo imitar a otras organizaciones existentes o crear más burocracia. En cambio, la capacitación y los ejercicios de cooperación, así como el desarrollo personal, promoverán la cooperación y la confianza. Compartir los procedimientos operativos, tácticas, técnicas y procedimientos estándar “aceitará las bisagras” que permiten la ejecución de operaciones. Por último, órdenes claras y cabales lograrán que todos se entrenen, preparen, planifiquen y trabajen en conjunto, de forma eficiente y eficaz.

## **La Red Global de SOF**

El paso siguiente, o solución, para el conjunto de problemas al que nos enfrentamos en el complejo COE, es el uso de la Red Global de SOF que permite a los aliados ayudarse mutuamente y ayudar a estados amigos, además de fortalecer mutuamente las participaciones actuales en áreas problemáticas y Estados en riesgo. Indudablemente, el concepto de la Red Global de SOF ha evolucionado de “calcomanía alegre de automóvil” a multiplicador indispensable de fuerzas. La red nos permite aplicar las fuerzas y capacidades respectivas para abordar distintos elementos de un problema específico y “compartir la carga”, según sea necesario. Este método de cooperación permite también que las facultades y habilidades de las distintas partes de los diversos equipos nacionales refuercen y apoyen a otras que no tendrían normalmente interacciones directas en estos países o con la diversidad de socios.

Repito, sin embargo, que a pesar del poder de la Red Global de SOF no podemos ignorar simplemente las órdenes nacionales y las cuestiones de soberanía. Los gobiernos seguirán estando limitados por sus propias restricciones legales. Por ejemplo, la enmienda a la Ley Leahy de los EE.UU. prohíbe a los militares estadounidenses ayudar a unidades militares extranjeras acusadas de violar los derechos humanos. Evidentemente, ningún Estado quiere asociar su asistencia militar con la ayuda a criminales de guerra. Aunque también se entiende que, a veces, es precisamente los países que más necesitan el apoyo militar los que tienden a tener dificultades en el espectro

de los derechos humanos. Esto se ha convertido en algo difícil de manejar. ¿Se abandona a un Estado en peligro debido a acusaciones de abuso de los derechos humanos en el pasado, permitiendo así que caiga en un caos aún mayor y en una catástrofe humanitaria? ¿O se trabaja con el gobierno en cuestión para tratar de promover las reformas necesarias?

Canadá, por su parte, tiene una serie de restricciones para contribuir con ayuda letal. Los planificadores militares no deben evadir las órdenes de sus gobiernos, pero deben comprender dónde se aplican nuestras restricciones e intentar salvar las brechas y áreas vulnerables sin dejar de respetar las decisiones soberanas. Esta solución habla también de un enfoque multidisciplinario e integrado, en el cual equipos adiestrados específicamente por tarea traten de ayudar con algo más que el mero entrenamiento militar.

Independientemente de la cantidad de problemas o lugares, un componente clave, en muchos aspectos, para abordar y trabajar en resolver muchos de los problemas que existen es la confianza – tanto nacional como internacional. La confianza se genera a través de la interacción repetida a todos los niveles. Los comandantes de las unidades necesitan reunirse periódicamente con quienes tratan de manera regular. Los comandantes de las SOF necesitan inspirar confianza y satisfacer las expectativas de sus homólogos, ya sea en un contexto común integrado o de alianza/coalicción. Este importante vínculo solo puede lograrse con encuentros personales regulares.

Existen varios foros para estas reuniones periódicas, los cuales pueden incluir: reuniones regulares de comandantes en el Cuartel General de las SOF de la OTAN; encuentros bilaterales y multilaterales de socios y ejercicios periódicos tipo “Cinco Ojos”.<sup>3</sup> En un contexto integrado y completamente gubernamental, la confianza puede inspirarse a través de llamadas regulares a la oficina, ejercicios conjuntos, desarrollo profesional compartido y grupos de trabajo. El objetivo de todos estos eventos es desarrollar la confianza e integrar las capacidades.

La Red Global de SOF puede ayudar a generar confianza, lo cual es crucial para trabajar de manera efectiva con nuestros colegas de las naciones anfitrionas. Los Estados que reciben asistencia deben incluirse en la solución. Más aún, pocos Estados están dispuestos a admitir que carecen de capacidad para resolver sus propios conflictos, aunque puede que sean rápidos para reconocer su falta de recursos. La confianza puede ayudar a las personas a trabajar con estos problemas y permitir el diálogo y debate reales. No obstante, solo puede inspirarse confianza mediante una presencia sostenida.

Es poco probable que visitas esporádicas, de una sola persona, realizadas por personal que no tiene idea de la cultura, los problemas y sensibilidades de la nación anfitriona, sean eficaces para establecer la verdad.

El problema de la confianza tiene otro nexa importante. En el plano nacional en particular, los ciudadanos de las naciones receptoras necesitan ver que sus fuerzas militares se utilicen apropiadamente. Dentro del contexto de las SOF, este requisito no significa revelar todos los aspectos de las operaciones de SOF y presentarlos a escrutinio público, pero sí exige que las SOF, como parte de sus responsabilidades y obligaciones profesionales, sean lo más abiertas y transparentes posible ante el público respecto a sus actividades y logros (siempre y cuando no se comprometa la seguridad operacional o las metodologías). Por ello, el CANSOFCOM ha buscado el balance óptimo entre seguridad operacional y difusión pública, principalmente en nuestros programas internacionales de generación de capacidades para asegurar que los canadienses estén al tanto de la contribución que está haciendo la nación. Evidentemente, toda difusión debe ajustarse a las sensibilidades de la nación anfitriona y de los aliados.

## **Agilidad y flexibilidad organizacional**

La agilidad y la flexibilidad constituyen el siguiente ‘espacio de solución’. Indudablemente, en vista del cambio vertiginoso que todos estamos presenciando en el escenario global y en el entorno de la seguridad, los individuos, organizaciones y Estados deben volverse más dúctiles, ágiles y flexibles. Es obvio que las TCO han demostrado ser hábiles para hacerlo. Por ende, nuestras respuestas deberán ser puntuales y hábiles.

Obviamente, es más fácil decirlo que hacerlo. La agilidad y la flexibilidad requieren un cierto tipo de personalidad; la de alguien que se sienta cómodo en escenarios ambivalentes y esté dispuesto a asumir riesgos. Más aún, requiere programas de capacitación que exploren fuera de nuestras metodologías tradicionales y convencionales, y quizá más difícil aún, exige que hagamos descender las responsabilidades, bien abajo en la cadena de mando, asignando poder al personal del nivel táctico en todo el esfuerzo interagencial para aprovechar las ventajas de situaciones en evolución.

El ‘espacio de la solución’ reside principalmente en cómo elegimos y capacitamos a nuestra gente. En la comunidad de las SOF confiamos en

fuerzas convencionales sólidas, entre las cuales reclutar. Sin esa base firme y contundente nunca habríamos podido cumplir con las exigencias de SOF.

Necesitamos además mejorar la instrucción militar profesional para garantizar que pensemos más allá del alcance limitante de las necesidades de la “defensa nacional”, y desarrollar una cultura de “seguridad nacional”. Este proceso no significa necesariamente más educación formal (o tener credenciales), significa una educación más amplia que se enfoque en cómo pensar (por ejemplo, el pensamiento crítico y el creativo) y en desarrollar una mayor inteligencia cultural, tolerancia a otras ideas y perspectivas. Significa también hacer hincapié en el análisis de los aspectos culturales y tecnológicos en materia de cuestiones de seguridad.

Por último, concentrarse en la seguridad nacional significa poner una enorme confianza en nuestra gente. A manera de ejemplo, cuando despliego un equipo pequeño de SOF en alguna parte del mundo, me gusta recordar a sus comandantes que reciben su autoridad de mí, que yo recibo mi autoridad del CDS, que el CDS recibe su autoridad del Ministerio de Defensa Nacional (MND) y que el MND recibe la suya del Parlamento. Esto quiere decir que cada comandante de un equipo, ya sea sargento o capitán, actúa solo cuatro escalones más abajo de la autoridad parlamentaria. ¿Cómo nos capacitamos para eso? En esencia, vamos más allá de pensar simplemente en *cómo luchar* y ampliamos nuestras miras a *pensar en cómo luchar*. ¿Cómo hacemos que nuestra cúpula de mando no solo acepte, sino que adopte dicho proceso? Nuevamente, es una cuestión de confianza, profesionalismo y experiencia.

### **Soluciones impulsadas localmente**

La solución siguiente aborda la realidad de que cualquiera y todas las respuestas para asistir a un país deben ser impulsadas y dirigidas localmente. Como ya se mencionó, las naciones anfitrionas que reciben la creación de capacidades y misiones de asesoramiento y asistencia, se vuelven vulnerables a las acusaciones beligerantes de “interferencia occidental” que pueden convertirse en un reclamo contundente y aumentar la oposición interna. Después de todo, las TCO y los extremistas violentos quizá puedan desplazarse a través de fronteras porosas, pero sus acciones tendrán lugar, en definitiva, en terreno sólido; y lo que es más importante, la geografía sigue estando definida por límites territoriales y fronteras y los habitantes se ven, en su mayoría, como miembros de ese sistema gubernamental geográfico. Es importante

por lo tanto que la población vea los avances generados por el liderazgo y las iniciativas de su gobierno.

Aunque el liderazgo de la nación anfitriona suene muy prometedor, existen varios desafíos a esta propuesta. En primer lugar, cualquier evaluación realista de las actividades de creación de capacidades exige que reconozcamos que las fuerzas de la nación anfitriona pueden, de hecho, ser parte del problema. Las lealtades divididas, la corrupción y la cooptación pueden dar como resultado que, si no tenemos cuidado, terminemos entrenando a “los malos”. Debemos saber además que la creación de capacidades, aunque genera fuerzas profesionales de seguridad a corto plazo, puede dar como resultado que esas mismas fuerzas se vean a sí mismas como la única solución en un Estado que sea corrupto o incompetente. Cabe señalar que los golpes de estado o el derrocamiento de un gobierno pueden generar nuevas brechas y áreas vulnerables que podrán ser explotadas fácilmente por el TOC u otros adversarios. Por ejemplo, difícilmente podríamos describir el golpe de estado de Malí en 2012 como algo que incrementó la capacidad gubernamental para abordar sus amenazas a la seguridad nacional.

Sin embargo, aunque el desafío suene imponente, existen soluciones. Primero necesitamos estar en los lugares correctos y abordar los problemas correctos. La creación de capacidades establece un punto de referencia y es obviamente un ingrediente clave, pero no es un hecho aislado y debe ser flexible. Por ejemplo, la creación de capacidades en Níger tuvo que pasar a un segundo plano para abordar las amenazas inmediatas específicas provenientes de Boko Haram. Puede que las misiones requieran ser ampliadas con operaciones más arriesgadas y de tipo asesoramiento y asistencia operacional, para poder así enfrentar amenazas graves que superen la capacidad de la nación anfitriona para controlarlas. Actualmente, por ejemplo, CANSOF-COM combina esos esfuerzos en Irak, junto a muchos de nuestros aliados de la coalición.

Además, las SOF deben aprovechar sus ventajas incorporadas e integrales y abarcar operaciones lideradas por inteligencia. Las amenazas convergen, pero la inteligencia también se expande y necesitamos usar todos los aspectos de la recopilación de datos de inteligencia, incluyendo el seguimiento de patrones emergentes a través de la inteligencia en las redes sociales. En caso de ejecutar una operación militar en un teatro de operaciones de guerra, debemos aplicar todos los recursos posibles de inteligencia, técnicas y

pensamiento innovador para enfrentar los problemas y lograr los resultados eficaces deseados.

### **A veces, menos es más**

El último factor a considerar en la respuesta a las TCO es que, en muchos casos, los impactos con fuerzas más pequeñas tienen mayor posibilidad de tener éxito que una gran masa de fuerzas. En estas operaciones, menos es más. De ese modo, los equipos de SOF, equipados con una infusión de inteligencia precisa y la cooperación de la nación anfitriona, proporcionan a los gobiernos una opción altamente eficaz para ayudar en la respuesta a la convergencia de amenazas globales. Un menor impacto permite mayor maniobra, menos riesgos y costos, una respuesta más ágil y flexible y mayor aceptación por parte de gobiernos de las naciones anfitrionas.

No obstante, una menor presencia no está exenta de desafíos. Aunque se reconoce que el tamaño reducido de la fuerza de tarea y la presencia austera permiten entregar recursos de la manera exacta y deseada, éstos tienen sus limitaciones. Después de todo, las SOF tienen sus límites. Así pues, grupos de pocos operadores de SOF más calificados y experimentados y un ritmo operacional extremadamente alto, ejercen mucha tensión en la generación de fuerza de las SOF. Sin olvidar que lleva años formar a un operador de las SOF. Aunque hay muchas ventajas si se reduce el número en teatros no declarados, puede tratarse de misiones de alto riesgo, con todas las consecuencias del caso.

Así pues, la comunidad de las SOF no puede trabajar al margen de sus hermanos convencionales del servicio, sino que debe estar en posición de abordar sus propias necesidades únicas. Para CANSOFCOM esto significa tener responsabilidad sobre los cinco dominios funcionales: generación de fuerzas, desarrollo de fuerzas, administración de fuerzas, sostenimiento de fuerzas y, obviamente, empleo de fuerzas. La ventaja de las SOF es la jerarquía estricta y plana que usa para la resolución de conflictos.

Hay sin embargo que invertir recursos para administrar la institución y, con recursos limitados, las SOF no pueden estar en todos los lados. Tenemos que permanecer comprometidos constantemente con nuestros servicios convencionales y estar preparados para entregar las misiones cuando sea necesario, a fin de reservar nuestras SOF para aquellas tareas en las cuales se aprovechen al máximo.

## Palabras de cierre

Al fin y al cabo las TCO representan una amenaza significativa. Son ágiles, tienen capacidad de adaptación y están conectadas, además de estar en evolución permanente para aprovechar al máximo la globalización, en particular dentro de un contexto local y regional. Por ello tenemos que proporcionar una respuesta cohesiva, de colaboración e igualmente ágil, lo cual es un desafío específico pues nuestros adversarios tienen siempre la ventaja de poder romper las reglas, mientras que “los buenos” siempre deben acatar la ley al pie de la letra.

De todas formas, cuando haya que actuar siempre debemos hacerlo prontamente y con flexibilidad. Además, el problema es persistente y está diseminado, lo que requiere administrar los recursos. No siempre podemos estar en todas las partes, haciéndolo todo. En consecuencia, necesitamos identificar las amenazas reales y confiar en la Red Global de SOF.

Más aún, nuestras acciones deben apoyar a la nación anfitriona. Nuestro liderazgo debe estar detrás o a un lado, no al frente. Los ciudadanos de la nación anfitriona deben verla como una fuerza creíble y soberana que trabaja para mejorar la situación de su país. A la larga, el éxito surgirá de organizaciones SOF estrictas y planas que cuenten con la credibilidad y confianza de sus propios gobiernos e instituciones militares, así como de las instituciones y la población de la nación anfitriona.

## Notas

1. Quisiera aprovechar la oportunidad para agradecerle a Greg Witol, mi Asesor de Políticas, sus aportes para la elaboración de este capítulo. Sus conocimientos fueron de gran valor.
2. La Organización Mundial de la Salud dice que: “En 2014, la creciente población urbana ascendía al 54 por ciento de la población mundial total, mientras que en la década de los 60 apenas alcanzaba el 34 por ciento. El crecimiento de la población urbana, en números absolutos, se concentra en las regiones menos desarrolladas del planeta. Se estima que en el año 2017 la mayor parte de la población vivirá en zonas urbanas, incluso en los países menos desarrollados”. Consultado el 23 de junio de 2013 en: [http://www.who.int/gho/urban\\_health/situation\\_trends/urban\\_population\\_growth\\_text/en/](http://www.who.int/gho/urban_health/situation_trends/urban_population_growth_text/en/).
3. “Cinco Ojos” hace referencia a una alianza de intercambio de inteligencia entre Australia, Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos.



## Capítulo 5. Crimen organizado transnacional: El nexa con las SOF

*Coronel Earl Vandahl*

**E**l panorama contemporáneo de seguridad está plagado de amenazas, ninguna de las cuales es menos urgente que el TOC, el cual representa tanto una amenaza nacional como regional. Aunque el TOC constituya en gran parte un problema de orden público, las SOF juegan un papel en cerrar las brechas y mejorar las redes que pueda tener al TOC como su principal razón de ser. Este punto de vista subyace en mi experiencia personal al mando de la contribución de CANSOF para formar un equipo interagencial responsable de respuesta nacional a armas de destrucción masiva, además de como miembro del Estado Mayor Conjunto Estratégico que proporciona apoyo de mando a nuestros CDS. Como parte de este esfuerzo del CDS, el Estado Mayor Conjunto Estratégico interactúa con el nivel operacional militar y de políticas departamentales para buscar la aprobación militar y política de nuevas misiones. De esta forma, es frecuente que haya un nexa con temas de seguridad nacional, como el TOC.

Es dentro del ámbito de la defensa y seguridad nacionales donde suele darse el nexa entre el TOC y las SOF. De hecho, hay tres áreas que requieren más investigación cuando se está considerando usar las SOF en la lucha contra el TOC:

1. Los atributos generales de las SOF y su potencial para explotar oportunidades que optimicen dichos atributos para este tipo de lucha;

---

*El Coronel Earl Vandahl se unió a la comunidad de las Fuerzas de Operaciones Especiales de Canadá en 2001, desempeñándose en puestos de mando y estado mayor en el Centro de Adiestramiento Dwyer Hill y en la Dirección de Desarrollo de Fuerzas perteneciente al Cuartel General de Fuerzas de Operaciones Especiales de Canadá en Ottawa. Actualmente se desempeña en el Estado Mayor Conjunto Estratégico como jefe de sección para Planes en el Medio Oriente y África.*

2. Las áreas de capacidades de las SOF, como lograr acceso a terrenos inhóspitos, capacidades de patrullaje y experiencia en el dominio cibernético; y
3. Aprovechamiento de la Red Global de SOF y otras redes interagenciales.

La primera idea gira en torno al concepto de que existe cierto número de atributos generales de las SOF que podrían usarse para apoyar la lucha contra el TOC. En particular, los equipos de SOF son bastante pequeños y entrañan un leve riesgo político para la nación contribuyente, así como también para la nación anfitriona/de apoyo. Esto, junto con la altísima preparación de las SOF, se traduce en velocidad de la aprobación y despliegue de misión. Así, las SOF pueden realizar despliegues avanzados para abordar cuestiones del TOC que podrían tener lugar en otros países, pero que tienen un impacto directo sobre la seguridad nacional y/o regional. En el nuevo mundo sin fronteras, dar forma e influir en los sucesos en el exterior suele ser con frecuencia más eficiente en función de costos, más rápido y más eficaz que esperar a que surjan los problemas en la nación.

De este modo, en apoyo de estos tipos de despliegues internacionales, el complejo Estado de Acuerdos de Fuerzas para un gran número de tropas puede postergarse en favor de otros enfoques de privilegios e inmunidades que suelen ser mucho más fáciles y rápidos de negociar. Más aún, la orientación que tienen las SOF hacia las relaciones humildes y duraderas les da una persistencia considerable en sus despliegues avanzados, lo que cultiva los tipos de inversión amiga en relaciones que promoverán mejores privilegios e inmunidades.

Las SOF son también particularmente hábiles en la generación de capacidades militares y de seguridad.<sup>1</sup> En consecuencia, los gobiernos que financian las actividades de las SOF reconocen que un compromiso a largo plazo de las SOF con un país arroja resultados positivos en la generación de contratos sociales entre las fuerzas militares asociadas y los gobiernos a los que sirven. En breve, fortalece la gobernabilidad. Esta dimensión es muy importante en la lucha contra el crimen organizado transnacional, ya que las debilitadas estructuras políticas y burocráticas son sumamente susceptibles a la corrupción y la deshonestidad.

Las SOF ofrecen también agilidad y flexibilidad considerables para lograr efectos adecuados para la realidad política de la región donde operan. El concepto de “mediante, con y a través de” es parte integral de la cultura de

las SOF, y como tal, relega a las SOF a un segundo plano, donde están muy cómodas, lo cual reduce al mínimo los conflictos potenciales provenientes de acusaciones de interferencia extranjera que puede constituir una gran preocupación para las naciones anfitrionas que enfrentan críticas de ocupación/control extranjero. La infraestructura débil, específicamente en la comunicación pública de Estados en riesgo, hace que este problema sea aún más complejo. De este modo, una presencia reducida asegura que, operando internacionalmente, las burocracias y fuerzas militares de los países en desarrollo no se sienten abrumadas por nuestra intervención. Dada su experiencia con respecto a los puntos débiles en el entorno operativo nacional, los operadores de SOF pueden adaptar su apoyo en planificación y lograr resultados óptimos que concuerden mejor con los programas y recursos disponibles.

Las capacidades de las SOF, basadas en sus atributos, para contribuir en la lucha contra el TOC, aumentan también debido a su capacidad de operar dentro del dominio interagencial. Esta capacidad podría mejorarse más aún a través de traslados e intercambios de funcionarios del orden público, aduanas y reguladores financieros nacionales, así como agencias de inmigración. Las SOF tienen también experiencia en acuerdos de asociación público-privada que proporcionan seguridad y otros servicios, pudiendo por lo tanto aportar sus conocimientos y experiencia sobre el uso óptimo de estos tipos de acuerdos para apoyar esta línea de trabajo.<sup>2</sup>

La participación de las SOF en la lucha contra el TOC no deja de tener limitaciones, y como ocurre con cualquier otra entidad gubernamental, existen presiones de presupuesto. Esto suele ser cierto en áreas donde los departamentos están reacios a arriesgar capacidades del legado excedentes o a adaptar lo que tienen por temor a verse atrapados en una crisis y sufrir luego un fuerte rechazo popular y político por no haber estado preparados. Más aún, las asociaciones son cada vez más difíciles de desarrollar, ya que los socios interagenciales se concentran en el cumplimiento de sus misiones principales, poniendo en segundo plano las iniciativas nuevas. Como resultado de ello, la incapacidad de trabajar en capacidades nuevas no es algo que uno elija hacer, sino que está más bien impulsado por crisis que definen la naturaleza volátil del entorno de seguridad actual, que distraen a los gobiernos de sus objetivos a largo plazo para obtener resultados y programas que apoyan al pueblo y la conveniencia política. Esta situación genera una reacción alérgica a la noción de liderazgo interagencial, un elemento crucial

si deseamos lograr algún efecto significativo y de larga duración en el campo de batalla del futuro.

Falta ahora hacer una apreciación final sobre los atributos generales de las SOF. Al abordar este tipo de problema asimétrico, es posible que las SOF ofrezcan el uso de metodologías asimétricas. El análisis del problema propiamente dicho será complejo, ya que requerirá una estrategia acordada. La complejidad y el dinamismo de la amenaza pueden desembocar en diversos enfoques que pudieran incluir la selección de centros de gravedad, nodos, enlaces y líneas de comunicación, así como también un gran número de factores decisivos. Las SOF se sienten cómodas con este tipo de selección de redes, pero la alineación de los socios interagenciales con esta forma de pensar puede hacerse más apremiante, a medida que se lleva a cabo el análisis costo-beneficio y el riesgo judicial para nuestros socios.<sup>3</sup> Es obvio que los tipos de relaciones que se abordan aquí son a largo plazo en su naturaleza y exigen acceso a una gama de capacidades dentro del dominio interagencial (y potencialmente más allá).<sup>4</sup>

La segunda idea principal de este capítulo es que las SOF poseen actualmente capacidades que pueden contribuir a la lucha contra el TOC. La consideración de las cuestiones que surgieron sobre este punto demuestra que las SOF pueden organizarse en esta lucha como una extensión del brazo del orden público nacional en entornos nacionales fuera del área o rurales. Vale la pena mencionar la capacidad que tienen las SOF para operar en terrenos problemáticos, donde sería difícil o imposible para otras agencias gubernamentales mantener la vigilancia, entre otras cosas. El terreno al que nos referimos en particular es el entorno terrestre y marítimo más hostil, ya sea en el país (cuando las leyes nacionales lo permiten) o en el exterior, donde para operar con eficacia hace falta capacitación avanzada y mucha experiencia. Además, estos entornos rigurosos requieren capacidades especializadas de sostenimiento.

Más aún, las capacidades de SOF trascienden los entornos rigurosos y se embarcan en operaciones dentro de las clases de espacios urbanos que son comunes en países en desarrollo y con los que las fuerzas del orden público nacional no están familiarizadas. Los equipos de SOF están capacitados para operar sistemas a distancia y mantener una capacidad de alcance ida y vuelta que puede apoyar medios de explotación biométrica, electrónica y de otra naturaleza, a fin de determinar el patrón de vida (por ejemplo), así como también apoyar el análisis de las redes criminales. La exploración

rápida de sitios sensibles forma parte también de las capacidades de SOF, pudiendo utilizarse en ellos sofisticados recursos portátiles de análisis para proporcionar resultados forenses de calidad en períodos cortos de tiempo. Estos tipos de capacidad sirven para que las SOF puedan desarticular o interceptar ese tipo de redes.

Es importante señalar que las oportunidades de contribuir de las SOF van más allá del ámbito cinético y llegan al plano cibernético. El dominio cibernético presenta oportunidades emergentes para las SOF, como la explotación de información de fuente abierta y operaciones de información. Hay cada vez más oportunidades de aplicar la inteligencia a la masiva cantidad de datos de fuente abierta que existe, y nuestros adversarios utilizan esa información excepcionalmente bien en contra nuestra, por lo cual es hora de que la empleemos más competentemente contra ellos.

Sin embargo, estas áreas no están exentas de problemas legales y jurisdiccionales, y es sabido que se necesita institucionalizar la capacidad de hacer frente a tales problemas para resolverlos, trabajando con socios nuevos y mejorando nuestras redes. La participación del TOC en el tráfico de personas tiene enormes repercusiones económicas, sociales y de seguridad para todas nuestras naciones,<sup>5</sup> pero a nuestros dirigentes políticos y burocráticos les resulta difícil dar cabida a enfoques nuevos y más novedosos. Debe haber una clara e inequívoca justificación para actuar, además de una relación costo-beneficio. Para llegar a este punto es necesario que desplacemos nuestra atención más allá del “cocodrilo más cercano al bote” –un desafío bastante desalentador si tenemos en cuenta que nuestros legisladores se ven consumidos por crisis a diario– y pasemos a un horizonte estratégico más distante. Necesitamos pues nuevos foros, nuevas redes y un pensamiento más adecuado para abordar las amenazas que surgen en el campo de la seguridad.

En Canadá comenzamos intentando hacer un poco de espacio en las apretadas agendas para considerar las amenazas más distantes y estratégicas o los “cocodrilos un poco alejados del bote”, lo cual hemos denominado Orientación Estratégica a Futuro (SOLA), proceso que hemos llevado a cabo durante aproximadamente un año.<sup>6</sup> Personalmente dirigido por nuestros CDS, SOLA reúne a los jefes de servicio, los asesores más destacados del CDS, así como a burócratas en altos puestos para que examinen un problema actual, con la intención de comprender cuáles podrían ser las consecuencias para el horizonte de planificación inmediato (de uno a tres años). En las agendas de los altos líderes solo hay espacio en blanco suficiente para llevar

a cabo cuatro de estas sesiones por año, donde se leen los diferentes temas y se debate usualmente cada uno de ellos durante cuatro horas. Con el tiempo, los beneficios de esta inversión pueden ser significativos para configurar la percepción del tema, ya que su análisis suele compartirse con nuestras redes, aliados y socios interagenciales, así como también con nuestras agencias centrales, habiendo llegado incluso hasta el jefe de estado.

El último concepto a examinar es la creación de redes que se ha mencionado frecuentemente en este capítulo. Existe un importante cuerpo de estudios académicos de redes<sup>7</sup> que vale la pena analizar, porque las SOF dependen en gran parte de sus redes para lograr el éxito. Lo sorprendente es que destinamos más esfuerzo a entender las redes de nuestros adversarios, que nuestras propias redes nacionales y aliadas. Las redes son más útiles, en general, para tratar problemas complejos e impredecibles, y si una capacidad no puede crearse orgánicamente o contratarse en el mercado económico, debe esperarse que se requiera un acuerdo tipo red. Las redes pueden establecerse desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo, así como desde algún lugar en el medio cuando grupos de individuos que piensan parecido pueden encontrarse juntos coincidentemente, no por medio de una planificación deliberada.

Las redes son hoy en día muy populares porque son una manera eficaz para asegurar la comunicación entre miembros dispares de la red. Por ejemplo, en los últimos 20 años se avanzó bastante en la mejora de las redes de respuesta en caso de catástrofes, generalmente como resultado de las dolorosas lecciones aprendidas.<sup>8</sup> Las crisis o sucesos especiales suelen dirigirse de arriba hacia abajo, redes creadas con un propósito específico que cuentan con un financiamiento proporcional.

No obstante, las redes no están libres de desafíos, particularmente en materia de responsabilidad y temas culturales. El intercambio de información y la privacidad siguen siendo una consideración, y la indignación ante la ley antiterrorista promulgada recientemente en Canadá solo refleja una parte del problema.<sup>9</sup> Pero necesitamos redes, en especial para la lucha contra el TOC. A fin de cuentas, necesitamos redes para luchar contra redes, pero su creación toma tiempo y requiere paciencia y comprensión.

En definitiva, el TOC representa una amenaza insidiosa y creciente para naciones y regiones. Es adaptable, ágil y cuenta con redes, por lo cual es un adversario complejo que requiere una respuesta coherente, cohesiva y con el apoyo de redes. Las SOF pueden ayudar en esta lucha, ya que poseen

atributos y capacidades específicos con que asistir a sus socios interagenciales y aliados en el combate contra el TOC. Las SOF traen también a escena una red global poderosa que puede aplicar su fuerza colectiva para luchar contra el TOC. La clave es unir a las SOF y a todos los demás socios interagenciales y regionales de forma cohesiva.

## Notas

1. Los esfuerzos canadienses para desarrollar capacidades están financiados por el Departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo, y se proporcionan como un esfuerzo integral (interagencial). Los objetivos del programa se han cumplido regularmente y su financiamiento y mandato se renovaron hace poco. Ver <http://www.international.gc.ca/crime/ctcbp-parca/mandate-mandat.aspx?lang=eng>.
2. La validación y aseguramiento de calidad de la seguridad consular en misiones en el exterior es un área en que las SOF tienen experiencia. Las SOF apoyan regularmente a los socios interagenciales, a menudo en misiones de alto riesgo, en la preparación de especificaciones de trabajo, así como en el aseguramiento de calidad una vez adjudicados los contratos. Este apoyo puede incluir también validación de la capacitación de los contratistas.
3. El crimen organizado se aprovecha de los gobiernos débiles y emplea funcionarios deshonestos y corruptos para apoyar sus objetivos. La asociación con países que operan en esta situación supone desafíos, y las reglas probatorias no son una excepción. Cuando la transparencia en el sistema judicial amigo está comprometida, es preferible aplicar el congelamiento de activos y prohibiciones de viajar.
4. Una dimensión de este tema está vinculada a la ley anti soborno canadiense, la *Ley de Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros*. De ser declaradas culpables, se prohíbe a las empresas privadas presentarse a licitación en cualquier obra gubernamental, durante varios años. La mayoría de las naciones tienen este tipo de leyes en su legislación, pero el caso de Canadá difiere en el alcance de las actividades que se consideran delitos, así como en la magnitud de las penalidades. La complejidad de la persecución de redes criminales en este entorno exige un análisis más completo de las consecuencias de segundo y tercer orden de nuestras acciones.
5. Ver el informe de Naciones Unidas en: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/An\\_Introduction\\_to\\_Human\\_Trafficking\\_-\\_Background\\_Paper.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/An_Introduction_to_Human_Trafficking_-_Background_Paper.pdf). Las ganancias del crimen organizado se calcularon en US\$ 32 mil millones en 2008, y se prevé que esta tendencia siga en ascenso. La escala de ganancias tiene claramente potencial para socavar la seguridad y los cimientos de la sociedad.
6. Los objetivos y procesos de SOLA se promulgaron en NO CLASIFICADO CAN-FORGEN 093/15 CDS 023/15 201942Z 15 DE MAYO CDS FUNCIÓN DEL PANORAMA ESTRATÉGICO. Este mensaje no está disponible en Internet.

7. Existe un útil compendio general sobre redes en: <http://www.macrothink.org/journal/index.php/jpag/article/viewFile/4870/4397>. Se abordan cuestiones como gobernabilidad, mandatos, financiamiento, de abajo hacia arriba, de arriba hacia abajo. Este artículo proporciona también información útil: Twitchell, D. G., Bodrero, R., Good, M., & Burk, K. (2007). Overcoming challenges to successful interagency collaboration. *Performance Improvement*, 46(3), 8-15.
8. Aquí la premisa es que ningún nivel gubernamental puede tener por sí solo todos los recursos y capacidades necesarios para abordar todas las necesidades, especialmente en sucesos a gran escala, por lo cual se establece una red. Incluso cuando hay redes, se necesitan revisiones y actualizaciones cuando las atribuciones y responsabilidades cambian. Esto constituyó una carencia de primer orden durante la ayuda en el desastre causado por el huracán Katrina, y una consecuencia de segundo orden que llevó a la creación del Departamento de Seguridad Nacional.
9. Para una buena síntesis del debate sobre las consecuencias de la libertad de expresión, detención preventiva y la capacidad de intervención directa que tiene el Servicio de Inteligencia de Seguridad Canadiense –de ahora en adelante dominio del orden público– ver: <http://thewalrus.ca/bill-c-51-the-good-the-bad-and-the-truly-ugly/>. Aunque se hizo una enmienda a la legislación, su esencia continúa intacta.

# Política y Estrategia

## Capítulo 6. Orientación estratégica para combatir el crimen organizado transnacional

*Dr. Peter McCabe*

Una de las metas de la orientación estratégica nacional es fijar la dirección y las acciones de los esfuerzos de la nación para lograr una situación final ventajosa para un interés nacional en particular. La orientación estratégica nacional o las estrategias nacionales deben abordar, de una forma determinada, los intereses nacionales del país. Se ha escrito mucho sobre los intereses nacionales: por ejemplo, Joseph S. Nye define los intereses nacionales como “el conjunto de prioridades compartidas con respecto a las relaciones con el resto del mundo”.<sup>1</sup> Esta definición simplista es útil en muchos aspectos, siendo el más importante que se aplica a todas las naciones. Aunque los EE.UU. dirigen gran parte de su discurso sobre política exterior hacia los intereses nacionales, no tienen un monopolio ciertamente sobre el concepto. En lo que respecta a CTOC, los EE.UU., Canadá y México comparten los intereses nacionales de tener fronteras seguras, relaciones pacíficas y libre comercio. Desafortunadamente, definir y asignar prioridades a los intereses nacionales puede ser problemático. Tal como se postula en el Informe de la Comisión para los Intereses Nacionales de Estados Unidos de América (2000), “los intereses nacionales constituyen las bases de la política exterior”...

---

*El Dr. Peter McCabe se desempeña como Investigador Residente del Centro de Estudios e Investigación sobre Operaciones Especiales de la JSOU. Antes de trabajar en la JSOU se desempeñó como Planificador de Política Estratégica en el Comando Central de los EE.UU. En 2011 el Dr. McCabe se retiró de la Fuerza Aérea estadounidense como coronel. En 2010 obtuvo su Doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Florida, especializándose en Relaciones Internacionales y Política Comparativa.*

(sin embargo,) incluso entre las élites políticas del mundo existe confusión generalizada y poco acuerdo sobre los intereses estadounidenses actuales”.<sup>2</sup> Esta falta de acuerdo no es un fenómeno reciente, como lo indica Samuel Huntington, “Sin un sentido seguro de identidad nacional, los estadounidenses se han vuelto incapaces de definir sus intereses nacionales y, en consecuencia, los intereses comerciales subnacionales y transnacionales, y ahora los intereses étnicos no nacionales comienzan a dominar la política exterior.”<sup>3</sup>

El propósito de este capítulo es proporcionar un análisis de los documentos de orientación estratégica de CTOC para EE.UU., Canadá y México, ya que están relacionados con las SOF. Algunas de las preguntas claves que se abordarán son: los documentos estratégicos nacionales actuales de los EE.UU., Canadá y México, ¿abordan adecuadamente el tema de la Estrategia CTOC para las SOF? ¿Se aborda adecuadamente la amenaza en estas estrategias? ¿Cómo puede la estrategia actual mejorarse en las áreas de desempeño y efectividad? Pero antes de analizar estos documentos es necesario debatir sobre las necesidades de la orientación estratégica. Colocar la palabra “estratégico” o “estrategia” en la portada de un documento no es suficiente. Existen diversos documentos que dicen ser estratégicos pero no logran acercarse a la definición más simple de estrategia. Las próximas tres secciones hablarán sobre la orientación estratégica de los EE.UU., Canadá y México, específicamente sobre cómo abordarán la cuestión de CTOC. No debe sorprender que los documentos estratégicos estadounidenses sean bastante detallados y se apliquen al enfoque completamente gubernamental del problema. Pero incluso con el volumen de documentos estadounidenses que se enfocan en esta cuestión, las tres naciones podrían mejorar su orientación estratégica siendo más proactivas y cooperadoras entre ellas.

## Qué significa ser estratégico

Hay volúmenes escritos sobre estrategia y esta breve sección no intentará resumir todo el tema. Lo que nos esforzaremos en hacer en esta sección es proporcionar al lector una idea de lo que significa ser estratégico. La mayoría comprende la diferencia entre táctico, operacional y estratégico, es decir, los diversos niveles de pensamiento, tanto en planificación como en guerra. De forma simplista, el nivel estratégico está en primer lugar a la hora de abarcar el todo, mientras que el operacional y el táctico se aplican en los

niveles inferiores y solo una parte del todo. Entonces, ser estratégico es abordar tiempo, lugar y tecnología. La estrategia abarca los aspectos diplomáticos, de información, económicos, militares y culturales o, como dice el Dr. Colin Gray prominente erudito en estrategia, “solo cuatro palabras expresan el meollo de la cuestión: fines (políticos), modos (estratégicos), medios (militares) y suposiciones que pueden informar e impulsar efectivamente la acción”.<sup>4</sup> El Dr. Gray describe también la estrategia como “el puente que vincula la potencia militar con el propósito político; no es poder militar per se ni propósito político”.<sup>5</sup> Lamentablemente, los documentos estratégicos nacionales de la actualidad no cumplen con las breves definiciones del Dr. Gray. Por ejemplo, la NSS de los Estados Unidos proporciona una descripción general sobre las prioridades y áreas de enfoque actuales del gobierno, pero no llega a ser estrategia porque carece de una explicación de sus fines, modos, medios y suposiciones. Una crítica típica sobre la NSS –expresada por Walter Russell Mead en la NSS de 2010– la describe así: “Es más una declaración de fe y una lista de deseos, que un documento estratégico”.<sup>6</sup>

Hay documentos estratégicos estadounidenses que se acercan más a ser “estratégicos”, por ser documentos orientados a un tópico en particular. Mientras que la NSS intenta coordinar todos los instrumentos del poder estatal para todos los intereses de seguridad nacional, un documento como la Estrategia Estadounidense para la Lucha contra el Crimen Organizado Transnacional (2011) puede ser más preciso y acercarse más a las “cuatro palabras que informan e impulsan la acción” del Dr. Gray. Esta estrategia de CTOC tiene sin embargo sus falencias, que se comentarán en la próxima sección.

Para los propósitos de este capítulo, los documentos estratégicos de EE.UU., Canadá y México que se analizarán no cumplirán con los requisitos para ser “estratégicos”, según la definición del Dr. Gray, pero aunque carezcan del constructo fines-modos-medios, proporcionan una guía útil de la política estratégica. Estos documentos oficiales, publicados por sus respectivos gobiernos, son sin embargo estratégicos en el sentido de que muestran las prioridades y áreas de enfoque de sus respectivas naciones. Cualquier mención sobre la lucha contra el TOC mostrará la preocupación de la nación por el problema, y cualquier mención de soluciones posibles comenzará a abordar los fines, modos y medios. Toda estrategia debería convertir las áreas de enfoque en iniciativas concretas, pero en las secciones siguientes quedará claro que la orientación estratégica nacional suele quedarse corta.

¿Qué significa ser estratégico? Para algunos, es algo teórico (de definiciones), mientras que para otros es algo práctico (políticas). Para nuestros fines, estratégico significa proporcionar orientación suficiente para que los profesionales a nivel nacional puedan discernir el camino a seguir. Como veremos en las próximas secciones, este parámetro de la orientación estratégica es necesario para evitar enredarnos en argumentos teóricos. Muy frecuentemente los críticos describen “cómo” tendría que haberse escrito un documento, en lugar de concentrarse en “qué” dice. Para ese fin, en la próxima sección se abordará la orientación estratégica para la CTOC de EE.UU., específicamente la NNS de 2015 y la Estrategia para Combatir el Crimen Organizado Internacional de 2011.

## **Orientación estratégica de CTOC (Estados Unidos)**

Cualquier debate sobre la orientación estratégica de los EE.UU. debe comenzar por el hecho de que hay una gran proliferación de documentos estratégicos nacionales estadounidenses. Con una simple búsqueda en la Biblioteca Digital de Seguridad Nacional, encontraremos una lista de 125 documentos estratégicos<sup>7</sup> que abarcan temas varios, tales como fronteras e inmigración, infraestructura, inteligencia, internacional, orden público, espacio marítimo, seguridad nacional, pandemias, salud pública, espacio, tecnología, amenazas terroristas, transporte, armas y otras áreas. El gobierno de los Estados Unidos está respaldado por una vasta burocracia, por lo que la enorme cantidad de documentación de apoyo que se genera no debería sorprendernos. La U.S. NSS encabeza la lista de esos documentos.

La NSS es un informe exigido por la Ley Federal 50 USC 3043 (antes denominado artículo 404a)<sup>8</sup> en el que se explica exactamente cómo debe armarse esta ‘estrategia’. Lo prepara el Poder Ejecutivo para el Congreso. En 1986 se sancionó una ley que exigía al presidente entregar al Congreso una “Declaración Estratégica” anual. Todos los presidentes han sido poco consecuentes a la hora de cumplir con la orientación parlamentaria. El presidente George W. Bush, por ejemplo, solo elaboró dos en ocho años de gobierno y el presidente Obama ha elaborado dos durante su mandato (2010 y 2015). La NSS expone los planes del gobierno para abordar las preocupaciones de seguridad nacional utilizando todos los elementos del poder nacional. El documento identifica cuatro intereses nacionales duraderos: la seguridad de los EE.UU., sus ciudadanos, aliados y socios; una sólida, innovadora y

creciente economía estadounidense en un sistema económico internacional abierto que promueva la prosperidad y la oportunidad; respeto por los valores universales en la nación y en todo el mundo; y un orden internacional basado en reglas elaborado por la cúpula de mando estadounidense, que promueva la paz, seguridad y oportunidades a través de una cooperación más fuerte para hacer frente a los desafíos globales.<sup>9</sup>

Richard Betts indica que la NSS “ha sido en ocasiones un arbolito de navidad en el cual todo grupo de interés cuelga sus preocupaciones sobre política exterior”,<sup>10</sup> de ahí la falta de ‘estrategia’ en el documento de la NSS”. La NSS menciona CTOC cinco veces, lo cual es significativo, tratándose del documento estratégico estadounidense más importante. En la introducción, CTOC se menciona como uno de los principales riesgos estratégicos para los intereses estadounidenses. En la sección dos, que habla de seguridad, CTOC se menciona dos veces. En ambas instancias se hace referencia a combatir el crimen organizado transnacional en los estados debilitados o en declive a través de enfoques basados en riesgo. Las dos últimas menciones pueden encontrarse en la sección del orden internacional y abordan la amenaza del crimen organizado para los esfuerzos colaborativos en el hemisferio occidental. Los Estados Unidos se toman la amenaza del TOC en serio y la NSS esboza dichas preocupaciones. No obstante, la NSS no logra delinear los fines, modos y medios del CTOC y no menciona cómo van a involucrarse las fuerzas militares estadounidenses, y mucho menos las SOF. Ello no es sorprendente en un documento de 35 páginas que proporciona una visión, esboza intereses y ofrece una dirección poco clara. El próximo documento, la Estrategia Estadounidense para la Lucha contra el Crimen Organizado Transnacional 2011, se acerca más a ser ‘estratégico’ y proporciona algunos fines, modos y medios.

La estrategia CTOC 2011 es más específica: solo se concentra en una amenaza, mientras que la NSS 2015 aborda todas las amenazas. El documento de 2011 es claro al respecto: TOC es una amenaza para la seguridad estadounidense e internacional. El TOC amenaza el Estado de derecho, los intereses económicos y la propiedad intelectual, proporcionando apoyo (facilitadores) a los grupos terroristas, las redes de contrabando y los delitos cibernéticos. Para abordar estas amenazas, la estrategia de CTOC tiene cinco objetivos, 56 acciones prioritarias, e incluye capacidades y herramientas. La implementación de esta estrategia será un esfuerzo interagencial.<sup>11</sup>

El Comité de Política Interagencial sobre Drogas Ilícitas y Amenazas Criminales Transnacionales, dirigido por el Estado Mayor de Seguridad Nacional y la Oficina de Políticas Nacionales para el Control de Drogas, supervisa la implementación de la estrategia.<sup>12</sup> Algunas de las herramientas de implementación interagencial más poderosas incluyen:

- Orden Ejecutiva de la Casa Blanca 13581 (Bloqueo a la Propiedad de Organizaciones Criminales Transnacionales);
- Programa de Sanciones para las Organizaciones Criminales Transnacionales, Oficina de Control de Activos Extranjeros, Departamento del Tesoro;
- Código de Regulaciones Federales 590, Regulaciones de Sanciones a Organizaciones Criminales Transnacionales;
- Proclama Presidencial (25 de julio de 2011); Suspensión del Ingreso de Extranjeros Sujetos a las Restricciones de Viaje del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las Sanciones de la Ley de Emergencia Internacional y Potencias Económicas; y
- Programa de Recompensas contra el Crimen Organizado Transnacional del Departamento de Estado.

Entonces, ¿cómo encajan las SOF en la estrategia de CTOC 2011? ¿O solo se aplican a los Departamentos de Estado, Justicia y Tesoro? Por el contrario, las SOF desempeñan una función en esta estrategia, aunque se trate de un papel de apoyo al orden público. El Grupo de Trabajo para la Mitigación de Amenazas es un ejemplo. Este grupo, patrocinado por el Consejo de Seguridad Nacional, genera planes de acción para blancos de alto valor y tiene representantes en la Oficina de la Secretaría de Defensa y en el Estado Mayor Conjunto. Los militares, y específicamente las SOF, tienen un papel importante en la asistencia técnica y en la generación de capacidades. Mientras que el Departamento de Justicia toma la iniciativa para trabajar con socios extranjeros del orden público, el DOD asiste en la creación de capacidades de los socios (BPC), utilizando las SOF. Lo que falla en estos esfuerzos es el hecho de que no existe una entidad operacional real para priorizar y sincronizar los esfuerzos de CTOC de los EE.UU.,<sup>13</sup> tema que se abordará más adelante.

La función de las SOF es reducida, pero crece día a día. Actualmente las SOF crean capacidades amigas en varios Estados que se suman a la lucha CTOC. Como lo expresa el Dr. Harry Yarger en su reciente monografía

de la JSOU: “Bajo las condiciones de globalización rápida y continua, el eje de la gran estrategia emergente de los Estados Unidos es la creación de capacidades amigas (BPC), y las SOF son instrumentales en la búsqueda de una política de BPC exitosa”.<sup>14</sup> Las SOF participan en la BPC mediante la misión del FID, que es “la participación de agencias civiles y militares de un gobierno en cualquiera de los programas de acción llevados a cabo por otro gobierno u otra organización designada para liberar y proteger su sociedad de la subversión, la falta de ley, la insurgencia, el terrorismo y otras amenazas a su seguridad”.<sup>15</sup> Las SOF que asisten a las fuerzas de seguridad de estados frágiles o en declive constituyen una de las piezas (aunque pequeña) del rompecabezas de CTOC.

Otra pieza del rompecabezas es el nexo entre el crimen y el terrorismo, como lo aborda la estrategia CTOC: “El Departamento de Justicia informa que 29 de 63 organizaciones de su Lista de Blancos de la Organización de Prioridades Consolidadas para el año fiscal 2010... estaban asociadas con agrupaciones terroristas”.<sup>16</sup> Esta convergencia entre el crimen y el terrorismo constituye un concepto debatible, pero incluso si el lazo es tenue –en el mejor de los casos– la función de las SOF en la lucha contra el terrorismo aún tiene un impacto en la estrategia de CTOC. México es un ejemplo utilizado en la estrategia de CTOC: “En México, el TOC hace que la frontera estadounidense sea más vulnerable, porque crea y mantiene corredores ilícitos en cruces fronterizos que pueden ser utilizados por otros criminales secundarios o individuos u organizaciones terroristas”.<sup>17</sup> Por ende, “gran parte de la asistencia militar y de seguridad se ha dirigido a combatir la violencia y el tráfico de siete grandes organizaciones de narcotraficantes, además de operaciones más reducidas”.<sup>18</sup> Mientras que la estrategia del CTOC no aborda específicamente la participación de las SOF, identifica una de sus prioridades como “mejorar el apoyo del Departamento de Estado al orden público estadounidense a través del Centro de Apoyo contra las Drogas y el Crimen Transnacional”.<sup>19</sup> Por lo tanto, las estrategias de seguridad nacional de los EE.UU. (NSS y CTOC) abordan adecuadamente los problemas y amenazas de CTOC, pero las SOF deben interpretar su función de CTOC a partir de una orientación estratégica específica. Como se dijo anteriormente, la NSS proporciona una rápida visión general de la amenaza que constituye el crimen organizado, principalmente como un riesgo estratégico para los intereses nacionales. El TOC tiene un impacto significativo sobre la seguridad en estados debilitados o en declive, lo cual afecta la economía y política exterior de los EE.UU. La

estrategia del CTOC es más específica a la hora de delinear la amenaza. La estrategia menciona cómo hace el crimen organizado para penetrar instituciones estatales, fomentar la corrupción, amenazar gobiernos y dañar la economía, competitividad y mercados estratégicos de los EE.UU. El crimen organizado lo logra a través del tráfico (de drogas, personas, armas, propiedad intelectual), de delitos cibernéticos y facilitando el camino a quienes cometen actos de violencia (terroristas y otros criminales). Aunque ambas estrategias abordan los problemas y amenazas del CTOC, hay áreas que deben mejorar, tanto en medición de desempeño como en efectividad.

La crítica principal que se hace a la NSS tiene que ver con la falta de especificidad del documento. Todos los gobiernos se enfrentan al desafío de crear una estrategia coherente y mantener consenso sobre cómo proteger los intereses nacionales. La solución que aplica cada gobierno es redactar un documento que cubre suficientes problemas, pero reduce la especificidad para lograr el común denominador más bajo posible. Como señala Richard Doyle, lo que se genera a la larga es “una NSS que no ofende a ninguno de los participantes principales, pero dice poco que sea importante”.<sup>20</sup> La NSS puede mejorarse proporcionando mediciones de desempeño y efectividad. Dado que solo se redactaron cuatro NSS en los últimos 13 años (2015, 2010, 2006, 2002), pasa suficiente tiempo entre cada una de ellas para llevar a cabo una evaluación. Las mediciones podrían evaluar si los principales riesgos estratégicos aumentan, disminuyen o siguen igual. La NSS podría incluir mediciones para la asignación de recursos. Los esfuerzos de CTOC ya mencionados son soluciones interagenciales y requieren esfuerzos coordinados entre organizaciones dispares. ¿Tiene el orden público recursos suficientes para dirigir el esfuerzo CTOC? Estas mediciones de desempeño y efectividad pueden aplicarse a la estrategia CTOC.

La estrategia del CTOC contiene ya objetivos, acciones, capacidades y herramientas. Aunque más específica y más cercana a considerarse una estrategia que la NSS, la estrategia del CTOC puede también mejorarse con mediciones de efectividad y desempeño. En la sección de acciones prioritarias, definir más específicamente las acciones identificadas podría hacerlas medibles. Por ejemplo, la primera acción mencionada en el objetivo “comenzar por casa” es “reducir la demanda de drogas ilícitas en los Estados Unidos mediante la obstrucción del financiamiento de las organizaciones traficantes ilícitas”.<sup>21</sup> Esta acción puede ser medible si la cambiamos de esta forma: reducir la demanda de drogas ilícitas en los Estados Unidos en un

50 por ciento para el año 2020 mediante la obstrucción del financiamiento de las organizaciones traficantes ilícitas. Cada una de las acciones dentro de esta estrategia puede modificarse de este modo para agregar al documento el aspecto de especificidad y evaluación necesario. Tal como dice John Driscoll, “las métricas adecuadas para medir el progreso... necesitarán emplearse para asegurar la medición adecuada de las metas finales, no meramente objetivos intermedios”.<sup>22</sup> Las estrategias NSS y CTOC requieren que se añada especificidad a la visión y dirección existentes. Este argumento se aplica también a otros Estados. La próxima sección abordará la orientación estratégica CTOC para Canadá.

## **Orientación estratégica CTOC (Canadá)**

Similarmente a los Estados Unidos, la lucha de Canadá contra el TOC es problemática, no solo por el número de actividades ilícitas en juego, sino también por el número de agencias (locales, provinciales y federales) asignadas a ocuparse de la amenaza. Gavril Paraschiv expone: “El crimen organizado transnacional es un fenómeno que surge en distintas culturas y países de todo el mundo: es una nueva categoría de crímenes y constituye una amenaza global significativa”.<sup>23</sup> Los países del hemisferio occidental, específicamente Norteamérica, no están exentos de esta amenaza. De hecho, las extensas fronteras existentes entre Canadá y los Estados Unidos (la frontera más larga del mundo: 5.525 millas) y entre México y los Estados Unidos (1.933 millas), hacen que la lucha contra el TOC sea un desafío colosal.<sup>24</sup>

Una de las principales estrategias canadienses generales de defensa es un documento de legado (publicado en 2008), titulado *Primera Estrategia de Defensa de Canadá* (CFDS). Muy parecida a la NSS estadounidense, la CFDS utiliza un enfoque totalmente gubernamental para cumplir con sus necesidades de seguridad, nacionales e internacionales. La CFDS menciona tres papeles de las Fuerzas Canadienses (en su defensa de Canadá, Norteamérica y el exterior); seis misiones centrales (todas dirigidas a salvaguardar la población) y cuatro pilares (personal, equipamiento, preparación e infraestructura). Este documento estratégico es mucho más útil que la NSS por sus secciones sobre modernización e inversión (detalles del financiamiento programático para 2028). No obstante, su tratamiento del entorno estratégico es parecido al de la NSS en cuanto a que habla, en rasgos generales, sobre amenazas potenciales. La única mención al crimen organizado

es la siguiente: “Los conflictos étnicos y fronterizos, los estados frágiles, el nacionalismo resurgente y las redes criminales globales siguen amenazando la estabilidad internacional.”<sup>25</sup> Esta parte de la CFDS y la falta de dirección estratégica sobre cómo debe abordarse, no proporciona a las SOF la orientación necesaria que requieren.

Uno de los principales obstáculos que encuentran las SOF canadienses es la cuestión jurisdiccional, que genera un impedimento para cualquier enfoque integrado de CTOC. Muy similar a la ley estadounidense *Posse Comitatus* (limita los poderes del gobierno federal respecto al uso de su personal militar para actuar como personal del orden público nacional), la historia y la Constitución de Canadá limitan los poderes federales. Las provincias conservan ciertos poderes en “áreas de interés para la seguridad nacional, aunque el código penal está constitucionalmente bajo la jurisdicción federal y la Real Policía Montada Canadiense (RCMP) es una fuerza policial federal”.<sup>26</sup> Por ende, el esfuerzo de CTOC –particularmente el papel de las SOF– debe tratar cuidadosamente de evitar percepciones de interferencia y/o cruzar líneas jurisdiccionales. Para colaborar en el esfuerzo de cooperación interagencial se establecieron los,

Equipos de Ejecución de la Seguridad Nacional Integrada Regional (INSET) en varias regiones del país para reunir a la RCMP, los servicios de la policía provincial (en Ontario y Quebec), los departamentos de policía municipales y el Servicio de Inteligencia de Seguridad Canadiense (CSIS), a fin de asegurar que las investigaciones operacionales vinculadas al crimen y al terrorismo transnacional estén coordinadas adecuadamente.<sup>27</sup>

Hay que considerar que esto no incluye a militares canadienses (SOF), que solo participarían si se necesitan.

Al igual que los Estados Unidos, Canadá considera los esfuerzos de CTOC en términos del nexo criminal-terrorista. En Canadá, el artículo 83.01 del Código Penal define al terrorismo como un acto perpetrado “total o parcialmente por motivos u objetivos políticos, religiosos o ideológicos... con la intención de intimidar al público... respecto a su seguridad, incluyendo su seguridad económica u obligando a una persona, gobierno u organización nacional o internacional a llevar a cabo, o a abstenerse de llevar a cabo, un determinado acto”.<sup>28</sup> La definición de grupo criminal organizado, según figura en el Código Penal, dicta que es un grupo compuesto por tres o más

personas, dentro o fuera de Canadá, el cual tiene como uno de sus principales propósitos o actividades la facilitación o comisión de uno o más delitos graves, que si llegan a cometerse, darían como resultado directo o indirecto un beneficio material, incluyendo beneficios financieros, para el grupo o cualquiera de las personas que constituyen el grupo.<sup>29</sup>

Hay diversos documentos e informes que abordan la CTOC y el nexo crimen-terror, pero todos están enfocados hacia el orden público. Un ejemplo es el Informe Público sobre Acciones bajo la Agenda Nacional para la Lucha contra el Crimen Organizado Transnacional, *Trabajo Conjunto para Combatir el Crimen Organizado*, que habla sobre el alcance de los delitos graves y el crimen organizado en Canadá, destaca la respuesta colectiva de los gobiernos a este problema, debate dónde debería tener lugar la acción, e identifica estrategias y enfoques recomendados por el Comité de Coordinación Nacional sobre Crimen Organizado para reducir el daño que causa.<sup>30</sup> Otro documento es la *Estrategia Canadiense del Orden Público contra el Crimen Organizado*, que refleja un esfuerzo de colaboración nacional, incluyendo inteligencia y operaciones, para detectar, reducir y evitar el crimen organizado y los delitos graves.<sup>31</sup> La *Estrategia de Canadá para Intervención en el Continente Americano* es otro enfoque completamente gubernamental con tres metas generales: primero, aumentar las oportunidades económicas canadienses y del hemisferio; segundo, abordar la inseguridad y avanzar en materia de libertad, democracia, derechos humanos y el Estado de derecho; y en tercer lugar, promover relaciones duraderas.<sup>32</sup> Cada uno de estos documentos proporciona orientación a los legisladores, pero se concentra exclusivamente en agencias del orden público.

A pesar de la falta de lineamientos estratégicos sobre CTOC para las SOF, existen oportunidades para explorar. Nicholas Dorn manifiesta que el espacio operativo para CTOC puede abarcar todos los instrumentos del poder nacional. Este espacio operativo incluye el orden público (políticas dirigidas a la toma de decisiones judiciales); medidas administrativas (confiscación, multas y sanciones civiles); regulación del mercado (suspensión de derechos/privilegios comerciales); y desarticulación de tácticas (incluye policía, aduanas y otras agencias de seguridad).<sup>33</sup> Esta última categoría constituye el espacio operativo de las SOF. Nuevamente, dadas las restricciones constitucionales canadienses, las SOF deben andarse con cautela y no pueden actuar unilateralmente. Las relaciones de trabajo entre agencias gubernamentales se basan en la confianza, la cual se desarrolla al ir transcurriendo

el tiempo. Mientras que el orden público puede llevar a cabo –de hecho, lo hace– tácticas de desarticulación, las SOF pueden cooperar y participar en esta función de CTOC. Las fuerzas militares canadienses (SOF) conocen muy bien el precio que hay que pagar por la falta de atención al nexo entre crimen y terrorismo. El 20 y el 22 de octubre de 2014, dos soldados de las Fuerzas Canadienses fueron asesinados en ataques terroristas no vinculados que tuvieron lugar en las afueras de Montreal y en el centro de Ottawa, respectivamente. Aunque estos dos incidentes fueron perpetrados por individuos que se habían radicalizado y estaban motivados por una ideología extremista violenta, es un duro recordatorio de que las entidades del orden público y de la seguridad nacional (militar) necesitan trabajar juntas. La misión primaria de CANSOFCOM es específicamente el contraterroismo, lo que conlleva trabajar con agencias del orden público para proteger a la población.

Una perspectiva diferente sobre la amenaza a Canadá y su población la ofrece el Mayor Bernard Brister (Real Colegio Militar de Canadá), quien sostiene que los intereses de la seguridad canadiense deben concentrarse en México. El Mayor Brister expresa que los asuntos internos de México influyen en la seguridad canadiense de tres formas: inmigración, drogas ilegales y relaciones de seguridad. En materia de inmigración, “convencidos de que la situación económica interna de México es irreversible y/o temiendo por sus vidas debido al dominio creciente de organizaciones criminales en varios espacios de la vida cotidiana de México, muchos ciudadanos mexicanos comenzaron a dirigirse hacia puertos de ingreso canadienses y solicitar estatus de refugiados.”<sup>34</sup> Aunque Brister reconoce que el flujo de drogas desde México a Canadá es solo una parte de lo que viaja hacia los Estados Unidos, el “volumen de cocaína que ingresa por contrabando a Canadá se ha triplicado en los últimos años”.<sup>35</sup> Por último, Brister expresa que la mayor amenaza es el efecto que estos problemas están teniendo en la relación de seguridad Estados Unidos-Canadá. Brister utiliza el término “endurecimiento de (los controles de) la frontera” con referencia a los esfuerzos estadounidenses por “blindar a sus ciudadanos contra la triple amenaza de la inmigración ilegal, la importación cada vez mayor de grandes cantidades de drogas ilegales y los ataques terroristas”.<sup>36</sup> Estas preocupaciones son válidas, ya que el TOC se aprovecha trasladando personas, drogas y armas a través de las fronteras, lo cual puede mitigarse mediante la coordinación internacional e interagencial con la participación de militares (SOF).

Si bien es cierto que los Estados Unidos y Canadá tienen una sólida relación de trabajo en sus esfuerzos CTOC, en la próxima sección se hablará sobre el documento estratégico mexicano que resta importancia a las interacciones transfronterizas.

## **Orientación estratégica CTOC (México)**

Al igual que en los Estados Unidos y Canadá, la lucha contra el crimen organizado en México se ve complicada por diversos factores (geografía, recursos limitados y demanda externa de drogas). La geografía juega un papel importante en las fronteras del norte (compartidas con los Estados Unidos, 3.155 km) y del sur (Belice, 276 km, y Guatemala, 958 km); costas oceánicas al este y al oeste (con un total de 9.330 km) con terrenos que varían de montañas escabrosas a planicies costeras, altas mesetas y desierto.<sup>37</sup> Esta geografía única presenta un desafío al aparato de seguridad mexicano que debe proteger las fronteras de contrabandistas y otras actividades delictivas. Otro factor es la limitación de recursos que tiene México, en comparación con los Estados Unidos y Canadá. Aunque la economía mexicana asciende a US\$ 1,3 billones, el ingreso per cápita es casi un tercio del estadounidense y dos quintos del canadiense. La economía de México “es vulnerable ante presiones económicas globales tales como demanda externa más baja, tasas de interés altas y precios bajos del petróleo; aproximadamente el 30 por ciento de las ganancias del gobierno provienen de la petrolera estatal PEMEX”.<sup>38</sup> Esta disparidad de recursos se hace más evidente en los gastos militares. Según datos de 2012, el gasto militar como porcentaje del PIB es el siguiente: EE.UU. 4,35; Canadá 1,24 y México 0,59.<sup>39</sup>

México casi no tiene control sobre la demanda externa de drogas y otros artículos/personas víctimas del contrabando. La demanda de estos elementos ilícitos va en ascenso, tanto en EE.UU. como en Canadá. Como resultado de ello, las TCO siguen luchando entre sí y contra las fuerzas de seguridad del gobierno mexicano. “Luego de la decisión que tomó el gobierno anterior de enfrentarlas directamente [a las TCO], ha habido 50.000 o más homicidios vinculados al narcotráfico desde 2007”.<sup>40</sup> Para atajar ese nivel de violencia y elaborar un plan de acción, el actual gobierno mexicano generó un documento estratégico titulado “Programa de Seguridad Nacional (PSN) 2014-2018: Una política multidimensional para México en el siglo XXI”.

El PSN es un documento muy detallado e integral, sobre todo si lo comparamos con la NSS estadounidense y la CFDS canadiense. Contiene cuatro secciones: presentación de la política del gobierno, entorno estratégico, objetivos estratégicos (metas y líneas de acción) y tendencias a largo plazo. La presentación de la política incluye un marco legal y conceptual que hace referencia a la Constitución mexicana. La visión general (México en paz) promueve una política de seguridad nacional que garantiza la seguridad interna y externa. Esto se logra a través del Consejo de Seguridad Nacional (NSC), que está integrado por el Ministerio del Interior, la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de la Marina, la Secretaría de Administración Pública, el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte y el Procurador General. El enfoque sobre la seguridad nacional es “promover la seguridad de México a través de una política multidimensional que anticipe aquellas tendencias internas y externas que puedan poner en riesgo [a la] nación... salvaguardando la libertad, los derechos humanos de... los ciudadanos”.<sup>41</sup> El objetivo del NSC es integrar esas instituciones para promover la cooperación y una cultura de seguridad.

El entorno estratégico de México se representa en la próxima sección del PSN. Exige un lugar en el mundo que promueva los avances de la economía mexicana, pero que reconozca los enormes desafíos que enfrenta el país (seguridad interna). El PSN destaca el papel de México en Norteamérica y su asociación con los Estados Unidos y Canadá. Existen numerosos acuerdos bilaterales y trilaterales entre estas naciones, siendo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) el más famoso. Según los últimos datos, el comercio entre los tres miembros se cuadruplicó entre 1993 y 2012, pasando de US\$ 297 mil millones a US\$ 1,6 billones.<sup>42</sup> El PSN destaca la importancia de las relaciones norteamericanas y de los esfuerzos en pro de la cooperación y el intercambio institucionales. Esto es muy cierto en los asuntos económicos, administrativos y de salud, entre otros, pero en el campo de la seguridad, particularmente en las campañas de CTOC, los esfuerzos trilaterales han sido insuficientes. La función de las fuerzas armadas mexicanas en el mantenimiento de la seguridad interna ha sido significativa. Mientras los grupos criminales sigan teniendo poder económico, armamento y presencia territorial, las fuerzas armadas (incluyendo las SOF) seguirán llevando a cabo los siguientes tipos de operaciones: reducir la violencia, erradicar los cultivos, impedir el tráfico (armas, drogas, personas) y aumentar la seguridad

de las instalaciones estratégicas. Estas operaciones pueden mejorarse con una mayor cooperación entre las SOF estadounidenses, canadienses y mexicanas.

Al abordar los riesgos y amenazas, el PSN tiene una sección dedicada al TCO. El PSN reconoce que, en la nación, las actividades del crimen organizado tienen un efecto corrosivo sobre la confianza que la sociedad deposita en las instituciones, el mantenimiento de la gobernanza democráticos en regiones específicas del país y el desarrollo económico y social en dichas regiones.<sup>43</sup> El aumento tan divulgado internacionalmente de la violencia en el país ha afectado negativamente la imagen de México en el exterior. Los grupos del crimen organizado siguen manteniendo su presencia en regiones específicas del país, donde llevan a cabo sus actividades ilícitas y utilizan la violencia para asegurar la continuidad de sus actividades y la transferencia y venta de drogas.

Sobre la base de los esfuerzos mexicanos de CTOC, el PSN señala las tendencias siguientes: cambio de rutas terrestres y aéreas del narcotráfico; desarrollo del mercado interno para consumo de drogas ilegales en el país; cambio en los patrones de consumo; diversificación de las actividades delictivas de los grupos criminales; y expansión de sus fuentes de ingreso.<sup>44</sup> Aunque los esfuerzos mexicanos han fragmentado el crimen organizado, no han logrado detener del todo la violencia y reducir la amenaza.

El PSN trata de codificar las acciones federales (estatales y municipales) para afrontar la situación desde una perspectiva global, incluyendo a los gobiernos locales en el esfuerzo. La clave para el éxito es fusionar los datos de inteligencia provenientes de varias fuentes para poder dar una alerta temprana sobre las actividades ilícitas. En el caso específico de los narcotraficantes, el PSN solicita una respuesta completamente gubernamental, que incluya a la Secretaría del Interior, a la Secretaría de Defensa Nacional, a la Secretaría de la Marina y a la Procuraduría General. A diferencia de Estados Unidos y Canadá, las SOF mexicanas tienen un papel central en los esfuerzos de CTOC. Lo que falta en la estrategia del PSN es un enfoque de coalición internacional para CTOC.

En la tercera sección del PSN se mencionan los objetivos, estrategias y líneas de acción requeridas para lograr una seguridad confiable, tanto interna como externa. El objetivo estratégico 2 indica: “Asegurarnos de que las políticas de seguridad nacional del Estado mexicano adopten una perspectiva multidimensional mediante la coordinación de facultades e instituciones... para favorecer el logro de los objetivos e intereses nacionales”.<sup>45</sup> Claramente, este

objetivo resalta la cooperación entre organizaciones de seguridad interna. Un objetivo secundario podría ser la inclusión de un componente externo que destaque el aspecto externo entre EE.UU., Canadá y México. El objetivo estratégico 2.2: “Fortalecer la capacidad de respuesta de las fuerzas federales para favorecer el mantenimiento de la seguridad interna, así como también las tareas de defensa exterior de la Federación”,<sup>46</sup> se acerca al objetivo de acciones en cooperación de la coalición. Este objetivo puede lograrse a través de programas de formación y entrenamiento militar, ejercicios militares combinados y programas de intercambio. La cooperación trilateral de las SOF puede ser útil para abordar cuestiones de TOC que afecten a los tres países, utilizando un sólido intercambio de inteligencia, BPC y actividades de cooperación en seguridad.

La cuarta sección del PSN finaliza mirando hacia el futuro y los desafíos de seguridad nacional que enfrenta México. El enfoque de esta sección es para cuestiones a largo plazo, que podrían impedir el desarrollo sostenible de la sociedad mexicana. Los cuatro desafíos incluyen: la preservación de la biodiversidad como recurso estratégico; las repercusiones del cambio climático en materia de seguridad alimentaria y recursos hídricos; la transformación del panorama energético global y la seguridad energética; y la gestión de riesgos de salud en caso de pandemia.<sup>47</sup> Aunque el PSN no habla del crimen organizado en estos cuatro desafíos, no es difícil darse cuenta de cómo este flagelo puede sacar ventaja de cada situación. El desarrollo de soluciones para los desafíos que enfrenta México requiere un planteamiento colaborador, con innovación. Ninguna agencia sola puede lograrlo y solo trabajando en conjunto con otras naciones (Estados Unidos y Canadá) podrá México afrontar los desafíos futuros. En la actualidad, las SOF tienen una función en la lucha contra el TOC y tendrán otra función el día de mañana para desarrollar soluciones sostenibles.

## Conclusión

Los desafíos de autoridad, judiciales y operacionales de CTOC que enfrentan Estados Unidos, Canadá y México son estremecedores. Tal como lo manifestó Naim en 2005, “más de 90.000 buques mercantes y de pasajeros llegan a puertos estadounidenses. Llevan 9 millones de contenedores con 400 millones de toneladas de carga. Otros 157.000 buques más pequeños llegan a puertos estadounidenses. La idea de que una agencia gubernamental ...

pueda sellar una frontera tan porosa en esta época es, como mínimo, todo un desafío”.<sup>48</sup> Estos mismos hechos y cifras pueden aplicarse a los puertos de entrada canadienses y mexicanos, así como también a cruces fronterizos (oficiales y no oficiales). Las SOF tienen una función en CTOC, aunque existen restricciones legales sobre cuánto pueden participar las SOF canadienses y estadounidenses. Los documentos estratégicos de los Estados Unidos, Canadá y México reflejan esas restricciones. La NSS estadounidense menciona a CTOC, pero no habla de las SOF, mientras que la estrategia CTOC de 2011 se concentra en el orden público, por lo cual los militares (SOF) solo tienen un pequeño papel de apoyo. La función de las USSOF reside en el BPC y en el nexo crimen-terrorismo. La CFDS de Canadá solo menciona una vez al crimen organizado, y aunque es una estrategia más generalizada que la NSS de Estados Unidos, no brinda los lineamientos necesarios a las SOF. Los documentos de la estrategia canadiense se concentran en el nexo terrorismo-crimen, pero con un enfoque en el orden público y no en las SOF. Las restricciones constitucionales sobre las SOF canadienses limitan su participación en el CTOC; CANSOFCOM puede concentrarse en CT (una misión primaria) y trabajar con el orden público, así como también con las SOF estadounidenses y mexicanas. Por último, las SOF mexicanas tienen más experiencia en los esfuerzos de CTOC, por lo que las SOF estadounidenses y canadienses pueden aprender mucho de sus homólogos del sur. Además, las SOF estadounidenses y canadienses bien entrenadas pueden ayudar a sus homólogos mexicanos a lograr las metas, estrategias y objetivos del PSN. La estabilidad y seguridad en Norteamérica es una meta de índole general para las tres naciones, lo cual queda plasmado en sus respectivos documentos estratégicos. Esto solo podrá lograrse si se buscan oportunidades para trabajar en conjunto en una gama de temas, no solo CTOC.

## Notas

1. Joseph S. Nye Jr, “Redefining the National Interest,” *Foreign Affairs* (Vol. 78, No. 4, julio – agosto de 1999): 23.
2. Commission on America’s National Interests (julio de 2000), 11, consultado el 3 de junio de 2015 en: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/amernatinter.pdf>.
3. Samuel Huntington, “The Erosion of American National Interests,” *Foreign Affairs* (Vol. 76, No. 5, septiembre – octubre de 1997), 29.
4. Colin S. Gray, “Strategy and Security,” *Infinity Journal* (Volumen 4, Ejemplar 3, primavera de 2015), 13.

5. Colin S. Gray, *Modern Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 1999), 17.
6. Walter Russell Mead, "Review of the National Security Strategy," *Foreign Affairs* (Vol. 89, No. 5, septiembre/octubre de 2010), 158-159.
7. Biblioteca Digital de Seguridad Nacional, Documentos de Seguridad Nacional, consultados el 30 de mayo de 2015 en: <https://www.hsdl.org/?collection&id=4>.
8. Los requerimientos detallados de la Estrategia de Seguridad Nacional pueden encontrarse en el sitio web de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Annual National Security Strategy Report, consultado el 5 de junio de 2015 en: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title50-section3043&num=0&edition=prelim>.
9. Archivo de Estrategia de Seguridad Nacional, consultado el 5 de junio de 2015 en: <http://nssarchive.us/>.
10. Richard K. Betts, "U.S. National Security Strategy: Lenses and Landmarks," noviembre de 2004, consultado el 4 de junio de 2015 en: <http://www.princeton.edu/~ppns/papers/betts.pdf>.
11. Barack Obama, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime* (julio de 2011), sitio web del Consejo de Seguridad Nacional, consultado el 10 de mayo de 2015 en: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/2011-strategy-combat-transnational-organized-crime.pdf>.
12. The White House, "Fact Sheet: Strategy to Combat Transnational Organized Crime (25 de julio de 2011)," consultado el 10 de mayo de 2015 en: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/07/20110725111924su0.6405407.html>.
13. Entrevista con el Coronel de Fuerzas Especiales Clyde A. Moore, Oficial Superior de Enlace de USSOCOM, Departamento de Justicia de los EE.UU., 20 de mayo de 2015.
14. Harry R. Yarger, "Building Partner Capacity," *JSOU Press* (Informe 15-1, febrero de 2015), 1.
15. Joint Publication (JP) 3-22, Foreign Internal Defense, ix.
16. Obama, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*, 6.
17. Ibid.
18. Graham H. Turbiville, Jr., "U.S. Military Engagement with Mexico: Uneasy Past and Challenging Future," *JSOU Press* (Informe 10-2, marzo de 2010), 45.
19. Obama, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*, 18.
20. Richard B. Doyle, "The U.S. National Security Strategy: Policy, Process, Problems," *Public Administration Review* (julio/agosto de 2007), 628.
21. Obama, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*, 16.
22. John Driscoll, "Improving U.S. Strategy on Transnational Organized Crime," *International Affairs Review* (Vol. 23, número 1, otoño de 2014), 100.
23. Gavril Paraschiv, "Conceptualizing Transnational Organized Crime," *Economics, Management and Financial Markets* (Vol. 8 (2), 2013), 175.

24. Oficina de Censos de EE.UU., *Statistical Abstract of the United States: 2012*, consultado el 24 de junio de 2015 en: <http://www.census.gov/compendia/statab/2012/tables/12s0363.pdf>.
25. Gobierno de Canadá, *Canada First Defense Strategy*, 6, consultado el 28 de junio de 2015 en: [http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES\\_Internet/docs/en/about/CFDS-SDCD-eng.pdf](http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/docs/en/about/CFDS-SDCD-eng.pdf).
26. Felia Allum y Stan Gilmour, *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime* (New York: Routledge, 2012), 414.
27. Ibid., 415.
28. Gobierno de Canadá, *The Criminal Code of Canada*, R.S.C. 1985, c. C-46, s. 83.01. Vigente al 9 de junio de 2015.
29. Ibid.
30. Government of Canada, *Working Together To Combat Organized Crime*, 1, consultado el 28 de junio de 2015 en: <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/cmbtng-rgnzd-crm/cmbtng-rgnzd-crm-eng.pdf>.
31. Gobierno de Canadá, sitio web del Servicio de Inteligencia Criminal de Canadá, consultado el 28 de junio de 2015 en: <http://www.cisc.gc.ca/media/2014/2014-08-22-eng.htm>.
32. Gobierno de Canadá, *Canada's Strategy for Engagement in the Americas*, consultado el 28 de junio de 2015 en: [www.americas.gc.ca](http://www.americas.gc.ca).
33. Adam Edwards y Peter Gill, *Transnational Organized Crime: Perspectives On Global Security* (New York: Routledge, 2003), 230.
34. Brister, Bernard, *Forget Al-Qaeda: Think Mexico - The Next Great Threat to Canadian Security*, (Calgary: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, 2012), 2-3.
35. Ibid., 3.
36. Ibid., 4.
37. The World Factbook, sitio Web de la CIA, consultado el 30 de junio de 2015 en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html>.
38. Ibid.
39. Ibid.
40. Integrated Country Strategy, Mexico FY2014-2016, 7, consultado el 30 de junio de 2015 en: [https://intellipedia.intelink.gov/w/images/4/41/Mexico\\_Integrated\\_Country\\_Strategy1\\_2014-16.pdf](https://intellipedia.intelink.gov/w/images/4/41/Mexico_Integrated_Country_Strategy1_2014-16.pdf).
41. Gobierno de México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), Diario Oficial de la Federación, consultado el 23 de marzo de 2015 en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014).
42. Oficina del Representante Comercial de los EE.UU., NAFTA, consultado el 30 de junio de 2015 en: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/north-american-free-trade-agreement-nafta>.

43. Gobierno de México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), Diario Oficial de la Federación, consultado el 23 de marzo de 2015 en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014).
44. Ibid.
45. Ibid.
46. Ibid.
47. Ibid.
48. Moises Naim, *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy* (New York, NY: Anchor Books, 2005).

## Capítulo 7. Los esfuerzos norteamericanos para combatir la financiación del terrorismo

*Profesora Celina Realuyo<sup>1</sup>*

La lucha contra el terrorismo se ha convertido –una vez más– en una cuestión de seguridad nacional primaria para los Estados Unidos y sus naciones amigas. El año pasado (2014) fue el año que más muertes hubo por ataques terroristas, desde que comenzó la recopilación de estadísticas a principios de la década de 1970,<sup>2</sup> apareciendo en los titulares actos de brutal violencia perpetrados por agrupaciones terroristas como el Estado Islámico de Irak y el Levante (EI), Boko Haram y Shabaab. Norteamérica no fue inmune al terrorismo y hubo atentados terroristas en octubre de 2014 en Canadá, montones de arrestos en EE.UU. y Canadá que hicieron fracasar futuros atentados terroristas, y pruebas de ciudadanos norteamericanos que viajaban a Irak y a Siria para unirse a EI como combatientes extranjeros. A pesar de los grandes esfuerzos de seguridad para enfrentar la amenaza terrorista, incluyendo la creación del Departamento de Seguridad Nacional (DHS) y el Comando Norte de los EE.UU., los gobiernos intentan todavía comprender, debilitar y contrarrestar el flagelo del terrorismo en este entorno de seguridad global posterior al 11 de septiembre.

A diferencia de las organizaciones criminales cuya motivación es la codicia, las agrupaciones terroristas son motivadas por aspiraciones ideológicas y políticas. Tanto los terroristas como los criminales requieren múltiples

---

*Celina Realuyo es catedrática de la JSOU y Profesora de Práctica en el Centro de Estudios de Defensa Hemisférica William J. Perry, perteneciente a la Universidad de Defensa Nacional. Su especialización es seguridad nacional estadounidense, redes ilícitas, crimen organizado transnacional, contraterrorismo y aspectos financieros de la amenaza en las Américas. Fue antes diplomática estadounidense, trabajó en la banca con Goldman Sachs International, fue Directora de Programas para Financiamiento del Antiterrorismo del Departamento de Estado de los EE.UU. y profesora de asuntos de seguridad internacional en las Universidades de Defensa Nacional, Georgetown y George Washington.*

facilitadores que apoyen sus redes y ejecuten sus agendas. Tales facilitadores cruciales incluyen dirigentes, personal, armas, logística, actividades ilícitas, corrupción y financiamiento. De todos ellos, es probable que el más vital sea el financiamiento, ya que todos los facilitadores cruciales necesitan dinero. En consecuencia, el frente financiero es un componente esencial en las campañas de CT, y está usándose en la actualidad para debilitar y derrotar al Estado Islámico.

Para sostenerse y llevar a cabo sus operaciones, las agrupaciones terroristas necesitan ganar, transferir, guardar y gastar su dinero. Conocer la forma cómo se financian los grupos ilícitos es instrumental para diseñar estrategias que los combatan y neutralicen. En mayo de 2015, como parte de la Operación Resolución Inherente contra EI, las USSOF llevaron a cabo una intrépida redada en Siria contra Abu Sayyaf, líder jerárquico considerado el jefe financiero del EI.<sup>3</sup> Este grupo terrorista se considera el más acaudalado de la historia, y esta operación muestra lo importante que podría ser apuntar contra las finanzas de la agrupación y recopilar datos de inteligencia financiera del lugar donde actúa el enemigo para desbaratar las redes de EI.

Desde los trágicos ataques del 11 de septiembre de 2001, Canadá, México y los Estados Unidos desarrollaron los marcos legales necesarios y mecanismos eficaces para detectar, desarticular y disuadir la financiación del terrorismo, pero deben permanecer alerta y mantenerse al corriente de las tecnologías financieras que surgen sin cesar y que terroristas y criminales podrían utilizar para financiar sus viles actividades. Este capítulo examinará la serie de medidas legales, de aplicación de la ley, militares y de inteligencia instituidas para combatir la financiación del terrorismo en Canadá, México y los Estados Unidos. Concluye con una descripción de la campaña global para debilitar y derrotar al EI, a fin de ilustrar la importancia del instrumento financiero del poder nacional en las actividades CT actuales que se están implantando en el país y en el exterior.

### Canadá

Canadá se ha desempeñado con proactividad para detectar y evitar los atentados terroristas después del 11 de septiembre, pero los ataques terroristas que sufrió el país en 2014, el perturbador número de canadienses que simpatiza con EI y los reclutas combatientes extranjeros, han cambiado drásticamente su postura sobre el CT. El 20 de octubre de 2014, Martin Couture-Rouleau,

un quebequense de 25 años, musulmán converso recientemente y simpatizante de EI, utilizó su automóvil para atropellar a dos soldados frente a un edificio federal en Saint-Jean-sur-Richelieu, antes de ser abatido por los disparos de la policía en una persecución en coche. Uno de los soldados, el Oficial Técnico Patrice Vincent, murió poco después a causa de las heridas. Dos días después, el 22 de octubre de 2014, un tirador solitario, inspirado por el extremismo islámico, atacó Parliament Hill, donde falleció un soldado de la Guardia de Honor y Canadá quedó en estado de shock. Aunque ambos ataques parecieran no estar relacionados, fueron una drástica señal de alarma para Canadá: ya no era inmune al terrorismo islámico. El Primer Ministro, Stephen Harper, tildó los atentados de “actos terroristas” y declaró:

Esto nos llevará a fortalecer nuestra determinación y redoblar nuestros esfuerzos, y los de nuestras agencias de seguridad nacional, y a adoptar todas las medidas necesarias para identificar y desarticular estas amenazas y mantener a Canadá a salvo aquí, en casa, al igual que nos llevará a fortalecer nuestra determinación y redoblar nuestros esfuerzos para trabajar con nuestros aliados de todo el mundo y luchar contra las organizaciones terroristas que cometen a atrocidades en otros países, con la esperanza de...<sup>4</sup>

En respuesta a estos atentados terroristas, Canadá decidió mejorar significativamente sus medidas contra el terrorismo y fortalecer su seguridad nacional con una nueva ley denominada Ley C-51: Ley Antiterrorista de 2015: Protegiendo a los canadienses contra las amenazas a la seguridad nacional en el país y en el exterior, siendo dicha ley la primera reforma integral de seguridad de su clase desde 2001. Esta controvertida ley ampliaría los poderes de la agencia de espionaje canadiense (Servicio de Inteligencia de Seguridad Canadiense), penalizaría la promoción del terrorismo y proporcionaría al RCMP nuevos poderes de arresto preventivo. Incluye los aspectos clave siguientes:

- Facilitar la transferencia de información entre agencias federales, incluyendo datos confidenciales en poder de Passport Canada y la Agencia de Recaudación de Canadá para lograr “una mejor detección y actuar contra las amenazas”. La medida se aplica a actividades que “socavan la seguridad de Canadá”, pero otorga exenciones específicas para defensa legal, protesta y disenso;

- Enmendar la Ley de Viaje Aéreo Seguro para que las autoridades puedan denegar el embarque al avión a un viajero que se dirija, presuntamente, a Siria para unirse a los militantes de Ejército Islámico;
- Enmendar el Código Penal para facilitar a la policía la posibilidad de realizar arrestos preventivos y penalizar la promoción del terrorismo;
- Proporcionar nuevos poderes al Servicio de Inteligencia de Seguridad Canadiense para desarticular amenazas, tales como dar más información a la familia y amigos de un presunto terrorista a fin de interferir con los planes de dicho sujeto, o interceptar armas que puedan utilizarse para el terrorismo. Los nuevos poderes estarían sujetos a orden judicial, junto con la aprobación ministerial correspondiente, en los casos más extremos; y
- Enmendar la Ley de Inmigración y Protección al Refugiado para facilitar la protección de información clasificada en procedimientos migratorios, incluyendo la no aceptación de ciudadanos no canadienses por motivos de seguridad.<sup>5</sup>

Este proyecto de ley fue aprobado por la Cámara de los Comunes y el Senado de Canadá, y es ahora ley. No obstante, con la reciente elección de Justin Trudeau como Primer Ministro de Canadá, se están esperando enmiendas.

### **Marco judicial y régimen financiero antiterrorista**

Canadá cuenta con fuertes medidas legales para perseguir los delitos financieros y un proceso riguroso de detección y monitoreo para descubrir actividades de lavado de dinero y de financiamiento del terrorismo. La Ley de Ganancias del Crimen (lavado de dinero) y Financiación del Terrorismo de 2001 incluye medidas específicas para detectar e interrumpir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, así como para facilitar la investigación o procesamiento de dichos delitos, incluyendo:

- Obligar a los proveedores de servicios financieros y otras personas dedicadas a negocios, profesiones o actividades que podrían utilizarse para lavar dinero y financiar actividades terroristas, a llevar registros contables e identificación de sus clientes;
- Denunciar transacciones financieras sospechosas y movimientos transfronterizos de dinero e instrumentos monetarios; y

- Establecer una agencia que se ocupe de las denuncias y otro tipo de información, a saber, el Centro Canadiense de Análisis de Informes sobre Transacciones Financieras (FINTRAC).<sup>6</sup>

Las siguientes agencias gubernamentales de Canadá están a cargo de combatir la amenaza del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo:

- FINTRAC
- Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad
- RCMP
- Agencia de Recaudación Canadiense

FINTRAC, creada en el año 2000, es la unidad de inteligencia financiera de Canadá encargada de detectar, evitar y disuadir el lavado de dinero y el financiamiento de actividades terroristas. Del 1 de abril de 2012 al 31 de marzo de 2013, FINTRAC elaboró 157 informes relacionados con financiamiento del terrorismo y amenazas de seguridad para socios del orden público y de la seguridad nacional, en comparación con los 116 informes realizados el año anterior. Del 1 de abril de 2013 al 31 de marzo de 2014, FINTRAC reveló 1.143 casos a agencias del orden público y otras agencias gubernamentales. De ellos, 845 fueron por lavado de dinero, 234 por financiamiento del terrorismo o amenazas de seguridad y 64 fueron, tanto por lavado de dinero como por financiamiento del terrorismo, u otros aspectos de la seguridad. Aunque el marco legislativo no permite que las agencias del orden público accedan directamente a las bases de datos del FINTRAC, éste puede compartir datos de inteligencia financiera procesable para colaborar en investigaciones de lavado de dinero y financiación terrorista. Si el FINTRAC determina que existen pruebas razonables para sospechar que cierta información podría ser pertinente para una investigación o para el procesamiento de un delito financiero de lavado de dinero/financiamiento del terrorismo, debe entregar los datos de inteligencia financiera a las autoridades adecuadas.<sup>7</sup>

Canadá ha penalizado el financiamiento del terrorismo de conformidad con las normas internacionales; congela y confisca activos terroristas sin demora; monitorea y regula la transferencia de sumas de dinero y valores, además de otros servicios de remesas; exige la recopilación de datos para hacer transferencias bancarias; obliga a las asociaciones sin fines de lucro a entregar los informes de transacciones dudosas, y los controla para evitar el financiamiento del terrorismo o su malversación; y distribuye rutinariamente

a las instituciones financieras listas de la ONU con terroristas y organizaciones terroristas identificadas.<sup>8</sup>

En junio de 2014 Canadá se convirtió en uno de los primeros países en implementar una legislación integral que regulaba las monedas virtuales como el Bitcoin. Las nuevas regulaciones incluyen disposiciones que imponen a las criptodivisas, también conocidas como monedas digitales, los mismos requisitos de notificación que a las empresas de servicios monetarios como Western Union, incluyendo el registro en FINTRAC de todos los intercambios con moneda digital. Las transacciones con criptodivisas estarán también sujetas a requisitos de verificación, registro y contabilidad, incluyendo la obligación de denunciar transacciones sospechosas, implementar programas de cumplimiento y determinar si cualquiera de los clientes son personas políticamente expuestas.<sup>9</sup> La nueva ley abarca también a empresas extranjeras domiciliadas en Canadá y empresas que dirigen la prestación de sus servicios a canadienses. Se prohibirá que las instituciones financieras establezcan y mantengan cuentas bancarias para clientes que tienen empresas de moneda virtual que no estén registradas en FINTRAC.<sup>10</sup> Esta medida muestra el intento de Canadá de no quedar rezagada en cuanto a las innovaciones como las monedas virtuales que pueden utilizarse para lavar dinero o financiar el terrorismo.

### Cooperación internacional

Canadá es un socio confiable en los esfuerzos antiterrorismo internacionales. En la lucha contra el financiamiento del terrorismo, es miembro de la Fuerza de Tarea Acción Financiera (FATF), el Grupo Egmont, el Grupo de Asia/Pacífico contra el Lavado de Dinero, y apoya además a la FATF del Caribe. Canadá es también miembro observador del Comité Selecto de Expertos en Evaluación de Medidas Antilavado de Dinero, del Consejo de Europa, y de la FATF de Sudamérica contra el Lavado de Dinero.<sup>11</sup>

Canadá y los Estados Unidos mantienen una estrecha y cooperativa sociedad CT, trabajando juntas en programas bilaterales clave de seguridad nacional, como la iniciativa Más Allá de la Frontera y el Foro de Crímenes Transfronterizos. Canadá ha apoyado los esfuerzos globales para evitar la radicalización, combatir el extremismo violento y promover el Estado de derecho en todo el mundo. Ha realizado importantes contribuciones a la Coalición Global para Combatir a EI. Además de proporcionar fuerzas

militares para operaciones aéreas y terrestres en Irak, los servicios canadienses del orden público y de seguridad están trabajando para evitar la circulación de terroristas combatientes extranjeros desde y hacia Irak y Siria. Viajar al exterior para cometer actos terroristas es una violación de las leyes federales canadienses. Las medidas incluyen el rechazo de solicitudes de pasaporte (o la anulación de pasaportes válidos) a ciudadanos canadienses que se sospecha viajan al exterior (o aspiran hacerlo) para perpetrar actos de terrorismo. También incluyen llevar una lista de vigilancia (tanto de ciudadanos como de residentes no ciudadanos) de individuos señalados por poder estar potencialmente involucrados con organizaciones extremistas violentas.<sup>12</sup>

## México

México, uno de los principales países productores y de tránsito de drogas, se concentra principalmente en las amenazas de seguridad nacional que generan las TCO, como el cartel de Sinaloa y otras organizaciones de narcotraficantes, en lugar de en el terrorismo. Sin embargo, el gobierno mexicano ha permanecido alerta ante posibles amenazas terroristas nacionales e internacionales y coopera estrechamente con los Estados Unidos en materia de seguridad. Se ha especulado durante años que los terroristas o las armas de destrucción masiva podrían ingresar a los EE.UU. cruzando la frontera sur, desde México.

En audiencias ante el Senado y la Comisión de Servicios Armados de la Cámara de Diputados en 2014, el General Kelly dijo que los recortes presupuestarios estaban “deteriorando gravemente” la capacidad militar de defender las fronteras del sur de los EE.UU. Advirtió que esa negligencia ha generado vulnerabilidades que pueden ser explotadas por agrupaciones terroristas, describiendo una “convergencia entre el crimen y el terror” que ya ha podido verse en la intervención de la agrupación libanesa Hezbolá en la región.<sup>13</sup> En su declaración ante el Congreso en marzo de 2015 el General Kelly dijo: “Además de los miles de centroamericanos que huyen de la pobreza y la violencia, los extranjeros provenientes de países como Somalia, Bangladesh, Líbano y Pakistán están utilizando las redes regionales del tráfico de personas para ingresar a los Estados Unidos. Mientras que muchos solo andan buscando oportunidades económicas o tratando de escapar de la guerra, existe un subgrupo que podría intentar perjudicarnos”.<sup>14</sup> También ha

manifestado la siguiente preocupación respecto a los combatientes extranjeros de EI: “Con la poca capacidad disponible para hacer seguimiento y monitorear a los combatientes extranjeros a su regreso, les sería relativamente fácil “caminar” hacia el norte, a la frontera con EE.UU., por las mismas redes utilizadas para el tráfico de drogas y de personas”.<sup>15</sup>

Según el Departamento de Estado, no había organizaciones terroristas internacionales conocidas operando en México, a pesar de los erróneos informes de prensa del año 2014 que afirmaban lo contrario. No había pruebas de que algún grupo terrorista hubiera atacado a ciudadanos estadounidenses en territorio mexicano. El gobierno mexicano ha fortalecido su marco legal para abordar los actos terroristas, incluyendo el financiamiento del terrorismo, y coopera estrechamente con importantes agencias gubernamentales estadounidenses con respecto a ciudadanos de terceros países que podrían despertar una alerta terrorista.<sup>16</sup>

## **Régimen legal y régimen financiero antiterrorista**

México ha adoptado varias medidas para mejorar su régimen de CT, particularmente en el frente financiero. El 11 de febrero de 2014 el Senado mexicano aprobó enmiendas del Código Penal Federal, el Código Procesal Penal Federal, la Ley contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal Federal, la Ley de Confiscación de Activos y legislación de implementación constitucional. Estas enmiendas fortalecieron el marco legal mexicano para abordar actos terroristas, financiamiento del terrorismo y asistencia de terceros para financiar el terrorismo, ataques contra personas protegidas internacionalmente, conspiración para perpetrar actos de terrorismo, robo de materiales radioactivos o nucleares, y sancionó el congelamiento o confiscación de activos terroristas sobre la base de fuentes de inteligencia nacionales e internacionales. Las sentencias mínimas por actos terroristas entre 6 y 40 años aumentaron a entre 15 y 40 años, se endurecieron las penas por delitos cometidos usando recursos ilícitos y se creó una excepción a las reglas que rigen la diseminación de datos fiscales de terceros, a fin de cumplir las nuevas leyes contra el financiamiento del terrorismo.<sup>17</sup> En octubre de 2012 el Presidente mexicano aprobó una ley antilavado de dinero, esperada desde hace tiempo. En consecuencia, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos Ilícitos, la cual entró en vigor el 17 de julio de

2013, está dirigida a transacciones o actividades “vulnerables” que podrían explotarse para el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.<sup>18</sup>

Las siguientes agencias gubernamentales mexicanas están a cargo de combatir la amenaza que constituyen el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo:

- Unidad de Inteligencia Financiera
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Procuraduría General
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Comisión Nacional de Seguros y Bonos
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Servicio de Administración Tributaria

México aún puede extender su capacidad para investigar y detectar proactivamente actividades relacionadas con el terrorismo. Existen unidades especializadas en la Procuraduría General de México que se ocupan del crimen organizado y del lavado de dinero. No obstante, las autoridades mexicanas podrían mejorar la cooperación con otras agencias gubernamentales tales como la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda de México. En enero de 2014 el jefe de la Unidad de Inteligencia Financiera de México difundió públicamente las reglas que contenían su poder para ordenar a instituciones financieras el congelamiento de activos de personas y entidades identificadas, a saber, involucradas en ganancias ilegales. En agosto de 2014 cambiaron las reglas que limitaban los depósitos individuales y empresariales en los bancos. Anteriormente los bancos no podían aceptar más de US\$ 4.000 por mes en una cuenta personal, ni más de US\$ 14.000 en una cuenta de las entidades empresariales que operaban en la región fronteriza de los EE.UU. o en áreas turísticas determinadas. Los cambios permiten que los negocios fronterizos y las áreas turísticas excedan los US\$ 14.000 mensuales del límite de depósitos en efectivo, siempre y cuando: 1) hayan operado en el área por lo menos tres años; 2) proporcionen a las instituciones financieras información adicional que justifique la necesidad de realizar transacciones con dólares en efectivo; y 3) entreguen documentos que reflejen dos años de estados financieros y declaraciones de impuestos.

El sector privado ha adoptado también medidas para mitigar el riesgo asociado con el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero en México. En los últimos meses, JP Morgan, Bank of America y Banamex

USA, perteneciente al Citigroup, cerraron cuatro sucursales en la población fronteriza de Nogales, reduciendo a la mitad la presencia bancaria en esa localidad. Por otra parte, cientos de clientes de Chase and Wells Fargo, algunos de ellos propietarios de negocios de segunda y tercera generación, sufrieron el cierre de sus cuentas bancarias. Estos movimientos bancarios surgen del reciente interés de la industria en mejorar las medidas contra el lavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo. Las firmas de Wall Street quieren evitar las enormes multas que surgirían si se las encuentra con dinero mal habido en las manos. Sin embargo, estas medidas están dificultando aún más el funcionamiento de los negocios transfronterizos legítimos en el sistema financiero internacional.<sup>19</sup>

México se centra en la lucha contra el TOC por ser un importante país productor y de tránsito de drogas. Las ganancias del narcotráfico ilícito provenientes de los EE.UU. son la fuente principal del dinero lavado a través del sistema financiero mexicano. Otras fuentes importantes de dinero lavado incluyen la corrupción, el secuestro, violaciones a los derechos de propiedad intelectual, el tráfico de personas y el tráfico de armas. Para ocultar sus transferencias ilícitas al país, las organizaciones de narcotraficantes sofisticadas y bien organizadas basadas en México aprovechan la extensa frontera mexicano-estadounidense, el alto flujo de remesas legítimas, la proximidad de México a los países centroamericanos y el alto volumen del comercio legal. El contrabando de cargamentos a granel en moneda estadounidense hacia México y la repatriación de fondos hacia los Estados Unidos a través de transportistas y vehículos blindados, sigue siendo una técnica común de lavado de dinero.

Además, las ganancias de organizaciones mexicanas de narcotráfico se lavan usando variaciones de los métodos comerciales, especialmente luego de que México impusiera restricciones a los depósitos en dólares estadounidenses. Por ejemplo, los cheques y transferencias de las denominadas “cuentas embudos” son utilizados por intermediarios financieros mexicanos para adquirir productos que se intercambian por pesos en México, o para vender dólares a empresas mexicanas. Muchos de estos riesgos y métodos de lavado de dinero pueden utilizarse para financiar el terrorismo. La combinación de un sector financiero sofisticado y un importante sector informal basado en dinero en efectivo, complica las contramedidas destinadas a combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.<sup>20</sup> En los últimos años, México ha mejorado significativamente su capacidad contra el lavado de

dinero y el financiamiento del terrorismo, para así salvaguardar su sistema financiero, promover la transparencia y atraer mayor inversión extranjera directa.

## **Cooperación internacional**

México es miembro de la FATF, observador del Comité Selecto de Expertos en Evaluación de Medidas Antilavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo perteneciente al Consejo de Europa, y miembro no observador con estatus especial de la FATF Caribe. En cuestiones de CT más amplias, México sigue trabajando con la Organización de Estados Americanos (OEA)/Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) para implementar un plan de trabajo CT conjunto, que incluya la no proliferación y la prohibición de armas de destrucción masiva. OEA/CICTE colaboraron estrechamente con el Programa de Control de Exportaciones y Seguridad Fronteriza en esta iniciativa. En 2013, el comité financió múltiples talleres de CICTE en Ciudad de México, dirigidos a crear conciencia y mejores prácticas. En mayo de 2014 México organizó la sesión plenaria de Iniciativa Global de Lucha Contra el Terrorismo Nuclear en Ciudad de México.<sup>21</sup>

## **Estados Unidos**

Los trágicos atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 perpetrados por Al-Qaeda transformaron definitivamente la seguridad nacional de los EE.UU. e impulsieron fuertes medidas CT en el país y en el exterior. El ataque histórico en la patria llevo a establecer el DHS, el Comando Sur de los EE.UU., la Oficina del Director de Inteligencia Nacional y la campaña militar conocida como Operación Libertad Duradera, con la finalidad de perseguir a Al-Qaeda en Afganistán. También promovió la sanción de la Ley Patriota de los EE.UU., que expandió la inteligencia estadounidense y las capacidades del orden público para combatir el terrorismo. Esta emblemática legislación incluyó pasajes enteros de mejoramiento de la seguridad nacional frente al terrorismo, recopilación de inteligencia, procedimientos de vigilancia, medidas antilavado de dinero para evitar el terrorismo, seguridad fronteriza e intercambio de información para proteger infraestructuras críticas. La inteligencia financiera y el frente financiero contra el terrorismo se convirtieron en componentes esenciales de la campaña CT estadounidense.

## Marco legal y régimen financiero antiterrorista

La estrategia contra las finanzas del terrorismo se basa en tres pilares: operaciones del orden público y de inteligencia, medidas regulatorias financieras y participación a nivel internacional. El régimen estadounidense contra el financiamiento del terrorismo agregó valor a muchas de las medidas contra el terrorismo y el lavado de dinero y capacidades de investigación que ya existían antes del 11 de septiembre. El Departamento de Justicia es la principal entidad gubernamental a cargo de la investigación y procesamiento de delitos de financiación del terrorismo a nivel federal. Sus autoridades investigan y desmantelan a quienes financian el terrorismo y disuaden a futuros simpatizantes. Para esta misión, y reconociendo la importancia de controlar el apoyo financiero a la actividad terrorista, inmediatamente después del 11 de septiembre se estableció la Sección de Operaciones Financieras Terroristas (TFOS) del Buró Federal de Investigaciones (FBI) para identificar y contrarrestar todas actividades financiadoras del terrorismo. La TFOS colabora con las Fuerzas Conjuntas de Tareas Antiterroristas. FBI-TFOS tiene a su cargo dirigir las actividades de investigación de facilitadores del terrorismo y asegurar que se utilicen las técnicas de investigación financiera, cuando sea adecuado, en todas las investigaciones CT del FBI, a fin de mejorar las investigaciones.<sup>22</sup>

Las iniciativas para aplicar las medidas contra el narcotráfico y lavado de dinero de la DEA tienen como objetivo bloquear las rutas del narcotráfico y del lavado de dinero para evitar que las usen organizaciones terroristas; la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos investiga las ventas ilegales de explosivos y tabaco que puedan estar relacionadas con el terrorismo.<sup>23</sup> Desde 2001 hubo más de 229 casos cuyos acusados fueron condenados o aguardan todavía a que se dicte sentencia, por estar acusados de apoyar –o conspirar para apoyar– el terrorismo o a agrupaciones terroristas mediante respaldo tangible, transferencia de dinero sin licencia, narcoterrorismo y violaciones de sanciones económicas.<sup>24</sup>

Dentro del DHS, Protección Aduanera y Fronteriza detecta los movimientos de efectivo a través de las fronteras estadounidenses y recopila datos sobre el movimiento de bienes y personas que entran y salen de los Estados Unidos, mientras que Investigaciones de Seguridad Nacional-Servicio de Inmigración y Aduanas inicia investigaciones de financiamiento del terrorismo que involucran delitos transnacionales, incluyendo el contrabando

y lavado de dinero mediante actividades comerciales. El Servicio de Recaudación Interna (IRS), una oficina dentro del Tesoro que administra y hace cumplir las leyes tributarias estadounidenses, juega también un papel de apoyo en las actividades estadounidenses para combatir el financiamiento del terrorismo, particularmente a través del trabajo de IRS-Investigaciones Penales, que investiga las violaciones a la ley tributaria de los EE.UU., así como también el lavado de dinero y otros delitos financieros, y la División de Entidades Exentas de Impuestos y Gubernamentales del IRS, que maneja las regulaciones del IRS vinculadas a organizaciones de beneficencia exentas del pago de impuestos.<sup>25</sup>

Desde el 11 de septiembre, el Gobierno de los EE.UU. se concentró cada vez más en la importancia de desarticular las finanzas y las redes de financiamiento que apoyan a organizaciones terroristas, así como en la importancia de la inteligencia financiera recopilada por instituciones financieras del país. La Oficina de Inteligencia Terrorista y Financiera (TFI) se creó en 2004 para dirigir los esfuerzos contra las finanzas del terrorismo que lleva a cabo el Gobierno de los EE.UU. El objetivo de la TFI es mitigar el riesgo del financiamiento del terrorismo a través de medidas generales y específicas. Las medidas específicas, generalmente bajo la forma de sanciones financieras que impone, administra y ejecuta la Oficina de Control de Bienes Extranjeros, se emplean para identificar, desarticular y evitar que los terroristas tengan acceso al sistema financiero estadounidense.<sup>26</sup>

Estas acciones se complementan con los esfuerzos de la Red de Control de Delitos Financieros y de los reguladores bancarios federales como la Reserva Federal o la Oficina del Contralor de la Moneda, que evalúan y hacen que las instituciones financieras cumplan con los requisitos regulatorios apropiados. Por ejemplo, como administrador de la Ley del Secreto Bancario, la Red de Control de Delitos Financieros, un componente de TFI, emite reglamentos de implementación de dicha ley para reducir el abuso potencial de varias amenazas financieras ilícitas, incluyendo el financiamiento del terrorismo.

Las siguientes agencias gubernamentales están a cargo de contrarrestar la amenaza del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en los EE.UU:

- Departamento del Tesoro de los Estados Unidos
  - ◆ Terrorismo e Inteligencia Financiera
  - ◆ Red de Control de Delitos Financieros

- ♦ Oficina de Control de Bienes Extranjeros
- ♦ Oficina de Inteligencia y Análisis
- ♦ Oficina Ejecutiva del Tesoro para Bienes Confiscados
- ♦ Servicio de Recaudación Interna
- ♦ Investigaciones Penales
- ♦ División de Entidades Exentas de Impuestos y Gubernamentales
- ♦ División de Pequeñas Empresas/Autónomos
- Departamento de Justicia
  - ♦ Sección de Operaciones de Financiamiento del Terrorismo-Buró Federal de Investigaciones
  - ♦ División de Seguridad Nacional
  - ♦ División Impositiva
  - ♦ Oficina Antidrogas Estadounidense
- Departamento de Seguridad Nacional
  - ♦ Servicio de Inmigración y Aduanas, Investigaciones de Seguridad Nacional
  - ♦ Protección Aduanera y Fronteriza
  - ♦ Oficina de Inteligencia y Análisis
- Departamento de Estado
  - ♦ Oficina Antiterrorista
  - ♦ Oficina de Asuntos Económicos y Empresariales
  - ♦ Oficina Antidroga y del Orden Público Internacional
- Centro Antiterrorista Nacional
- Reguladores de la banca federal
- Departamento de Defensa
- Comandos Combatientes
- Agencia de Inteligencia de Defensa

El DOD tiene múltiples funciones de apoyo en el campo de CTF. CTF se refiere a las actividades y medidas adoptadas por agencias del Gobierno de los EE.UU. para obstaculizar, desarticular, destruir o derrotar la amenaza de las redes y sistemas financieros que proporcionan apoyo financiero y tangible a terroristas, insurgentes, narcotraficantes, traficantes de armas, traficantes de personas o funcionarios gubernamentales corruptos. El uso de inteligencia financiera como metodología para identificar y desarticular organizaciones terroristas ha aumentado substancialmente en toda la comunidad de inteligencia. La cúpula de mando del DOD ha reconocido la importancia, tanto

estratégica como táctica, de una posición idónea y enérgica contra CTF con las responsabilidades siguientes:

- El Subsecretario de Defensa, Inteligencia, es responsable de proporcionar la contribución del DOD a la inteligencia y contrainteligencia extranjeras, como parte de la misión de la Agencia de Inteligencia de Defensa;
- Al Comando de Operaciones Especiales de los Estados Unidos (USSOCOM) le ha sido asignada la tarea de sincronizar los planes CT de los seis comandos combatientes geográficos; y
- Los comandos combatientes han recibido la orden de planificar, ejecutar y sincronizar las actividades diarias de CTF dentro de sus respectivas áreas de responsabilidad o áreas funcionales.<sup>27</sup>

## Cooperación internacional

Los Estados Unidos lideran los esfuerzos globales de CT en la ONU y otros foros multilaterales, incluyendo en el frente financiero. Al reconocer la interconexión de los mercados financieros globales y su vulnerabilidad ante los delitos financieros como el financiamiento del terrorismo, los Estados Unidos destacan la importancia de salvaguardar el sistema financiero estadounidense e internacional. El Gobierno de los EE.UU. se compromete bilateral y multilateralmente a globalizar sus esfuerzos contra las finanzas del terrorismo a través de las siguientes iniciativas:

- Apoyar el desarrollo de sólidas normas internacionales contra el lavado de dinero/financiamiento del terrorismo y trabajar para lograr su implementación rigurosa a través de la FATF y la ONU, así como también de otros organismos;
- Promover la concientización internacional sobre la naturaleza y características del financiamiento del terrorismo, así como dirigir la atención a amenazas específicas; y
- Proporcionar capacitación y asistencia técnica para fomentar la lucha nacional contra el financiamiento de regímenes terroristas y mecanismos de aplicación de la ley. Ayudar a fortalecer la lucha de los regímenes globales contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo beneficia directamente la seguridad e integridad del sistema financiero

estadounidense, dada la naturaleza global de ambas actividades y las relaciones entre bancos en el exterior.<sup>28</sup>

## **Esfuerzos recientes para combatir el terrorismo y su financiamiento en Norteamérica**

Los significativos avances militares de EI en Irak y Siria, sus brutales masacres y el reclutamiento de combatientes extranjeros han reactivado los esfuerzos CT en todo el mundo, incluyendo EE.UU., Canadá y México. Hace un año EI proclamó su Califato Islámico y se considera la agrupación terrorista más rica del mundo. Para complementar sus aspiraciones regionales en el Medio Oriente, EI ha realizado una agresiva campaña en las redes sociales para instaurar el terror mediante filmaciones de sus atrocidades y para inspirar y reclutar simpatizantes en Occidente. Según declaraciones de James Clapper, Director de Inteligencia Nacional de los EE.UU., ante el Congreso en febrero de 2015, EI ha reclutado más de 20.000 combatientes extranjeros, incluyendo 3.400 occidentales; de ellos, unos 600 en el Reino Unido y 150 en los Estados Unidos.<sup>29</sup>

En respuesta al surgimiento de EI, los Estados Unidos han creado una coalición global de socios (incluyendo Canadá y México) con el objetivo de causar daños y luego destruir a EI. El presidente Obama estableció una estrategia integral que contiene nueve líneas de acción para combatir a EI:

1. **Apoyar la gobernabilidad efectiva de Irak.** Apoyamos al nuevo gobierno iraquí en sus esfuerzos para gobernar de forma incluyente y eficaz, así como para fortalecer su cooperación con socios regionales.
2. **Destruir escondites clandestinos de EI.** Estamos llevando a cabo una campaña sistemática de ataques aéreos contra EI en Irak y Siria. En colaboración con el gobierno de Irak, estamos atacando blancos de EI y apoyando a las fuerzas terrestres iraquíes. Deterioraremos el liderazgo de EI, sus capacidades operacionales y logísticas, y destruiremos sus escondites y los recursos que usan para planificar, preparar y perpetrar sus ataques.
3. **Generar capacidades amigas.** Desarrollaremos las capacidades de nuestros socios en la región para que puedan sostener una campaña efectiva contra EI a largo plazo. Nuestros asesores están trabajando

para aconsejar a las fuerzas iraquíes, incluyendo las fuerzas kurdas, para que mejoren su capacidad de planificación, liderazgo y ejecución de operaciones contra EI, y proporcionaremos capacitación para ayudar a los iraquíes a reconstruir sus fuerzas de seguridad y establecer una Guardia Nacional. Nuestro programa de equipamiento y capacitación fortalecerá a la oposición moderada siria y ayudará a defender su territorio del avance de EI.

4. **Mejorar la recopilación de inteligencia sobre EI.** Seguir obteniendo información cada vez más fidedigna sobre las capacidades, planes e intenciones de EI es esencial para nuestra estrategia destinada a causar daños y luego destruir la agrupación, y seguiremos fortaleciendo nuestra capacidad para comprender esta amenaza, además de compartir información vital con nuestros socios de la coalición para permitirles atacar eficazmente a EI.
5. **Desarticular las finanzas de EI.** La expansión de EI durante el año pasado le ha proporcionado acceso a diversas e importantes fuentes de financiamiento. Así pues, estamos trabajando duro con nuestros socios en un enfoque coordinado para reducir las ganancias de EI obtenidas del petróleo y de los activos que ha despojado, limitar la capacidad de EI para extorsionar a las poblaciones locales, desarticular las ganancias que obtiene del pago de secuestros y detener el flujo de donaciones externas hacia el grupo.
6. **Exponer la verdadera naturaleza de EI.** Dirigentes religiosos de todo el mundo han hablado para señalar la hipocresía de EI y condenar su salvajismo, además de criticar su autoproclamado “califato”. Estamos trabajando con nuestros socios de todo el mundo musulmán para dar a conocer la hipocresía de EI y combatir sus falsas alegaciones de actuar en nombre de la religión.
7. **Desarticular el flujo de combatientes extranjeros.** Los combatientes terroristas extranjeros son el músculo de EI, además de una amenaza para la seguridad global —contando entre sus filas con ciudadanos de casi 80 países. El Presidente convocó el 24 de septiembre una reunión histórica, a nivel cumbre, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para debatir este problema, y continuaremos dirigiendo los

esfuerzos internacionales para cortar de raíz el flujo de combatientes hacia Irak y Siria.

8. **Proteger a la Patria.** Seguiremos utilizando el sistema de justicia penal como una herramienta antiterrorista crucial, trabajando con las líneas aéreas para implementar de manera responsable requisitos de seguridad y monitoreo basados en amenazas, y combatiendo el extremismo violento aquí en el país.
9. **Brindar apoyo humanitario.** Tanto nuestros socios como nosotros seguiremos proporcionando asistencia humanitaria a la población desplazada y vulnerable de Irak y Siria.

Llevar a cabo estas líneas de acción para ejecutar la estrategia integral es tarea del gobierno entero.<sup>30</sup>

Aunque gran parte de la lucha contra EI se ha concentrado en la campaña aérea militar Operación Resolución Inherente sobre Irak y Siria, las agencias norteamericanas del orden público e inteligencia han intensificado sus esfuerzos para proteger a la patria de terroristas nacidos en el país que hayan sido inspirados por EI y evitar que los simpatizantes se unan y apoyen a EI. En febrero de 2015 James Comey, Director del FBI, reveló que su agencia investigaba a presuntos simpatizantes de EI que se encontraban en diversas etapas de radicalización, en los 50 estados.<sup>31</sup> En 2015 las autoridades estadounidenses arrestaron a muchos supuestos seguidores acusados de proporcionar apoyo tangible al terrorismo, haberse unido a EI o reclutar para el grupo. Según un estudio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Fordham, los fiscales federales han acusado a 56 personas por apoyar a EI desde marzo de 2014, mientras que el orden público acabó con la vida de otros tres sospechosos. Los investigadores de Fordham dijeron que la mayoría de los acusados eran ciudadanos estadounidenses, entre quienes 60 por ciento tenía 21 años o menos, y más del 80 por ciento de los casos habían sido reclutados a través de las redes sociales.<sup>32</sup>

El temor a ataques terroristas el 4 de julio de 2015, en pleno Día de la Independencia, desencadenó en todos los Estados Unidos el despliegue más espectacular de fuerzas de seguridad a nivel federal, estatal y local desde el 11 de septiembre. El DHS advirtió públicamente sobre un aumento durante el fin de semana feriado de la amenaza de violencia inspirada por EI. No se basó, sin embargo, en “datos de inteligencia creíbles y específicos” sobre un

ataque, sino solo en que EI había pedido “atacar a miembros de las fuerzas militares, del orden público, del gobierno y de la población estadounidense” durante el mes santo del Ramadán, que finalizaba a mediados de julio. Nueva York desplegó en sus calles, para los festejos del Día de la Independencia, a unos 7.000 oficiales adicionales, mientras que el FBI manejó la coordinación con centros por todo el país. Los funcionarios del orden público instaron a todos los ciudadanos, en cualquier lugar que estuviesen, a: “Si ven algo, díganlo”.<sup>33</sup> En unas declaraciones de Comey a la prensa el 9 de julio dijo que más de 10 personas inspiradas por militantes del Estado Islámico habían sido arrestadas por presuntas conspiraciones terroristas durante el período comprendido entre cuatro y seis semanas antes del Día de la Independencia. Comey opina también que sus esfuerzos detuvieron actos dirigidos a matar personas, probablemente en conexión con el feriado, y que los arrestos mostraban la capacidad de EI de utilizar Internet a fin de “reclutar, ordenar y motivar” a las personas para que cometan ataques terroristas en los Estados Unidos.<sup>34</sup>

Una de las 9 líneas de acción de la estrategia estadounidense para luchar contra EI es desarticular sus finanzas. Para ello se concentra en desbaratar sus ingresos restringiendo su acceso al sistema financiero internacional e imponiendo sanciones a los líderes y facilitadores de EI.<sup>35</sup> Los regímenes financieros contra las finanzas del terrorismo de México, Canadá y los Estados Unidos están a cargo de esta misión. En el frente financiero, las agencias del orden público de los EE.UU. han identificado casos aislados de ciudadanos estadounidenses que proporcionaron o intentaron proporcionar fondos al EI, así como de ciudadanos estadounidenses que viajaron o intentaron viajar al exterior para alistarse como combatientes terroristas extranjeros en apoyo del EI.<sup>36</sup> El 11 de junio de 2015 un adolescente de 17 años originario de Virginia se declaró culpable ante un tribunal por cargos de conspiración para ayudar a militantes del EI; fue la primera vez que los EE.UU. procesaron a un menor como si fuera adulto en un caso de esta naturaleza. Ali Amin de Manassas, Virginia, utilizaba Twitter y su blog para proporcionar instrucciones sobre el uso de la criptomoneda Bitcoin y enviar fondos a los militantes, según se desprende de los documentos judiciales. Los fiscales manifestaron que Amin ayudó también a otro residente de Virginia, Reza Niknejad, a viajar a Siria para unirse al grupo.<sup>37</sup> Aunque no es un caso real de recaudación de fondos vía Bitcoin, sí muestra cómo los militantes de EI y sus simpatizantes están activos en Norteamérica y buscando innovaciones

financieras que sirvan de posibles vehículos para ganar y transportar dinero a fin de apoyar sus actividades terroristas.

Dada la exacerbación de las preocupaciones por la amenaza del terrorismo, la legislatura canadiense ha llevado a cabo una serie de audiencias para analizar y recomendar medidas que fortalezcan las actividades CT. El 24 de febrero de 2015, la Comisión Permanente de Finanzas de la Cámara de los Comunes adoptó la moción siguiente:

Que la Comisión, a petición del Ministerio de Finanzas, lleve a cabo un estudio de los costos, impacto económico, frecuencia y mejores prácticas para abordar el problema del financiamiento del terrorismo, tanto aquí en Canadá como en el exterior.<sup>38</sup>

El Informe de la Comisión Permanente del Senado sobre Banca y Comercio de junio de 2015 reconoció la amenaza omnipresente que constituye el terrorismo para Canadá y recomendó que:

1. El gobierno federal siga formando y capacitando a legisladores, agencias del orden público y a la población sobre la conexión entre el financiamiento del terrorismo y las actividades terroristas. Más aún, cualquier acción federal para luchar contra el terrorismo debe tener en cuenta el enfoque financiero.
2. El gobierno federal, en su lucha contra el Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIL por sus siglas en inglés, EI por sus siglas en español), explore nuevas formas para desbaratar los recursos financieros de EI. En particular, además de crear y capacitar a fuerzas locales y regionales de seguridad, el gobierno debe tener en su mira a los administradores, recaudadores financieros y distribuidores de EI.
3. En vista de la cantidad de casos que surgieron en todo el mundo, en que las donaciones para obras de beneficencia se utilizaban para obtener y transferir fondos para financiar el terrorismo, el gobierno federal siga adelante con sus esfuerzos para aumentar la transparencia del sector de la beneficencia en Canadá.
4. El gobierno federal, junto con sus aliados internacionales, siga la pista a los facilitadores claves del financiamiento del terrorismo y trabaje con las redes sociales para identificar y adoptar medidas cuando se usen sus plataformas para actividades ilegales.

5. El gobierno federal trabaje con todas las partes interesadas pertinentes para generar conocimientos y capacidades operacionales que permitan a Canadá tener un papel líder en la lucha contra el financiamiento del terrorismo. Este tipo de actividades puede incluir brindar apoyo a un centro del sector privado que investigue delitos financieros para que sirva como centro de excelencia y para facilitar el diálogo entre los sectores público y privado.
6. El Centro Canadiense de Análisis de Informes sobre Transacciones Financieras (FINTRAC) y las entidades que deben consignar informes según la Ley de Ganancias del Delito (Lavado de Dinero) y Financiamiento del Terrorismo, se esfuercen en mejorar la comunicación entre ellos.
7. El gobierno federal, teniendo en cuenta que muchas transferencias electrónicas internacionales de fondos se hacen por debajo del límite actual de US\$ 10.000, considere bajar dicho límite para que estén también sujetas a ser notificadas oficialmente.
8. El gobierno federal trabaje con las partes interesadas adecuadas para desarrollar una estrategia digital antiterrorista, con miras a no quedarse atrás respecto al uso de tecnologías digitales para recaudar fondos ilícitos.<sup>39</sup>

## Conclusión

El dinero sirve como oxígeno para cualquier actividad, ya sea lícita o ilícita; es el corazón de cualquier organización, incluyendo las agrupaciones terroristas como EI. La inteligencia financiera y las herramientas de investigación como “seguir la ruta del dinero”, son instrumentales para comprender mejor, detectar, desarticular y dismantelar redes terroristas. Monitorear la forma en que los terroristas ganan, trasladan, guardan y utilizan el dinero ha sido decisivo para causar daños y derrotar a esos grupos. Después del trágico atentado del 11 de septiembre, Canadá, México y los Estados Unidos incorporaron el instrumento financiero del poder nacional para combatir el terrorismo y los delitos. El instrumento financiero del poder nacional en el campo de CTF se ha manifestado de tres maneras:

1. Operaciones de inteligencia y del orden público para perseguir a quienes financian el terrorismo y quienes lavan el dinero;
2. Señalamiento público, sanciones, y congelamiento y confiscación de activos; y
3. Creación de capacidades nacionales e internacionales en la disciplina de CTF y en la cooperación internacional.

Las medidas antilavado de dinero y CTF que se han perfeccionado, han causado daño considerable a las redes ilícitas. En la década anterior, los operativos y afiliados de Al-Qaeda, desde Irak hasta Afganistán, se quejaron de la mayor dificultad que había para financiar operaciones terroristas, reclutar combatientes extranjeros y apoyar sus redes. Similarmente, las TCO del hemisferio occidental como los carteles mexicanos, se dieron cuenta de que, luego del 11 de septiembre, había aumentado la supervisión de las transacciones bancarias internacionales y las cuentas en el exterior, viéndose así comprometida su capacidad para lavar dinero a través del sector bancario formal. Siguiendo el recorrido del dinero y vigilando a los facilitadores como banqueros y abogados que transportaban y ponían a salvo el dinero para grupos terroristas y criminales, se generó una inteligencia financiera crucial que ha desestabilizado a actores ilícitos como Al-Qaeda y los carteles de la droga.<sup>40</sup>

Una vez que las fuertes medidas para luchar contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo se pusieron en práctica luego del 11 de septiembre, tuvieron un inesperado, pero constructivo, efecto secundario: la erradicación de la corrupción. México fortaleció su régimen antilavado de dinero para poder monitorear y combatir mejor a los carteles mexicanos de la droga. Algunas de las medidas de “seguir la pista del dinero”, incluyendo el monitoreo de transacciones bancarias sospechosas, dieron como resultado el arresto de Edna Esther Gordillo, prestigiosa dirigente mexicana del Sindicato de Trabajadores de la Educación, a quien se acusó de corrupción y malversación de fondos. Los investigadores de hacienda mexicanos descubrieron que se habían desviado más de US\$ 200 millones de fondos sindicales hacia cuentas bancarias privadas en el exterior (incluyendo la de Gordillo) entre 2008 y 2012.<sup>41</sup> Gordillo estaba viviendo a lo grande, con buenas propiedades en el sector inmobiliario en Ciudad de México y dos lujosas propiedades más en Coronado, California.<sup>42</sup> El caso Gordillo muestra cómo los analistas

financieros expertos, dedicados a la caza de terroristas y narcotraficantes, están logrando resultados prometedores en la lucha contra la corrupción.

Tal como se describió anteriormente, Canadá, México y los Estados Unidos han desarrollado sólidos poderes judiciales y mecanismos de investigación para combatir el financiamiento del terrorismo. Los norteamericanos que luchan contra este flagelo están entre los más avanzados del mundo, por lo que en otros países tratan de emularlos. En vista de las amenazas que surgen cada día, como el terrorismo en el propio país inspirado por EI, y el reclutamiento de combatientes extranjeros en 2014-2015, hemos sido testigos de las respuestas rápidas que dieron los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de Norteamérica para proporcionar a las agencias del orden público y de inteligencia las atribuciones y recursos necesarios para protegerse del terrorismo; sin embargo, esta campaña antiterrorista requerirá esfuerzos interagenciales e internacionales sostenidos durante años. En la lucha contra el financiamiento del terrorismo la comunidad internacional debe colaborar y aprovechar todos los instrumentos del poder nacional para dismantelar, deteriorar, desarticular y hacer desistir a las redes ilícitas, ya que el dinero no conoce fronteras. Estos instrumentos incluyen herramientas diplomáticas, militares, de inteligencia, de información, del orden público, económicas y financieras, que pueden aplicarse solas o en combinación contra el terrorismo y otras amenazas de seguridad.

En la Estrategia Nacional Militar de los EE.UU. de junio de 2015 se establece que los esfuerzos internacionales para combatir a las organizaciones extremistas violentas deben desarticular sus planes y operaciones, dañar sus estructuras de apoyo, eliminar a sus cabecillas, inhabilitar sus mecanismos de financiación, impedir el flujo de combatientes extranjeros, contrarrestar las influencias malignas, liberar territorios tomados y, en definitiva, vencerlos.<sup>43</sup> Dichas contramedidas se han usado con éxito a nivel local, nacional e internacional para combatir y ocasionar daños a las redes internacionales como Al-Qaeda, los Tigres de la Liberación y las FARC de Colombia; sin embargo, para enfrentar nuevas amenazas como EI, estas estrategias y políticas CT deben evaluarse y actualizarse continuamente para estar a la altura de la creatividad que tienen las agrupaciones terroristas para adaptarse y evadir nuestras contramedidas, particularmente en el frente financiero.

## Notas

1. Los puntos de vista expresados en este capítulo son del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry de la Universidad de Defensa Nacional o del Departamento de Defensa. Mi sincero agradecimiento a Rebecca Bock y Farouq Ghazzawi, quienes proporcionaron su apoyo en la investigación para este capítulo.
2. Consorcio Nacional para el Estudio del Terrorismo y Respuestas al Terrorismo (START), consultado en: <http://www.start.umd.edu/>.
3. Sitio web de la Operación Resolución Inherente, Departamento de Defensa de los EE.UU., consultado en: [http://www.defense.gov/home/features/2014/0814\\_iraq/](http://www.defense.gov/home/features/2014/0814_iraq/).
4. Steven Chase, "Prime Minister labels shootings as 'terrorist' acts," *The Globe and Mail*, 22 de octubre de 2014, consultado en: <http://www.theglobeandmail.com/news/national/in-national-address-prime-minister-labels-shootings-as-terrorist-acts/article21252133/#dashboard/follows/>.
5. Daniel Leblanc y Chris Hannay, "Privacy, security and terrorism: Everything you need to know about Bill C-51," *The Globe and Mail*, 10 de marzo de 2015, consultado en: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/privacy-security-and-terrorism-everything-you-need-to-know-about-bill-c-51/article23383976/>.
6. Síntesis de la Ley de Procedimientos del Crimen (lavado de activos) y financiación del terrorismo (PCMLTFA), consultado en: <http://www.fintrac-canafe.gc.ca/act-loi/1-eng.asp>.
7. State Department International Narcotics Control Strategy Report 2015, consultado en: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2015/vol2/239063.htm>.
8. Ibid.
9. Según la Fuerza de Tarea para Acción Financiera, una persona políticamente expuesta es un individuo a quien se le ha asignado una función importante. Muchas personas expuestas políticamente tienen puestos que pueden utilizarse para el lavado de fondos ilícitos u otras ofensas como la corrupción o los sobornos.
10. State Department International Narcotics Control Strategy Report 2015, consultado en: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2015/vol2/239063.htm>.
11. State Department 2013 Country Reports on Terrorism, Chapter 2 Western Hemisphere Overview, consultado en: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2013/224825.htm>.
12. State Department 2014 Country Reports on Terrorism, Chapter 2 Western Hemisphere Overview, consultado en: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2014/239409.htm>.
13. Molly O'Toole, Top General Says Mexico Border Security Now 'Existential' Threat to U.S." *Defense One*, 5 de julio de 2014, consultado en: <http://www.defenseone.com/threats/2014/07/top-general-says-mexico-border-security-now-existential-threat-us/87958/>.

14. U.S. Southern Command 2015 Posture Statement to Congress, 12 de marzo de 2015, consultado en: <http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/2015-Posture-Statement-to-Congress-.aspx>.
15. Kevin Baron, "US Military Concerned ISIS Fighters Returning to Caribbean Could Reach Border," *Defense One*, 12 de marzo de 2015, consultado en: <http://www.defenseone.com/threats/2015/03/us-military-concerned-isis-fighters-returning-caribbean-could-reach-Border/107421/>.
16. Ibid.
17. Ibid.
18. State Department 2013 Country Reports on Terrorism, Chapter 2 Western Hemisphere Overview.
19. Emily Glazer, "Big Banks Shut Border Branches in Effort to Avoid Dirty Money Customers in Nogales, Ariz., Seek New Lenders After Banks Retreat," *The Wall Street Journal*, 25 de mayo de 2015, consultado en: <http://www.wsj.com/articles/big-banks-shut-border-branches-in-effort-to-avoid-dirty-money-1432598865>.
20. State Department International Narcotics Control Strategy Report 2015, consultado en: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2015/vol2/239063.htm>.
21. Ibid.
22. Office of the Inspector General, Department of Justice, "Audit of the Federal Bureau of Investigation's and the National Security Division's Efforts to Coordinate and Address Terrorist Financing," Audit Report 13-17, marzo de 2013, consultado en: <http://www.justice.gov/oig/reports/2013/a1317.pdf>.
23. DEA, Departamento de Justicia, "FY 2014 Performance Budget Congressional Submission," consultado en: <http://www.justice.gov/jmd/2014justification/pdf/dea-justification.pdf>.
24. U.S. Department of Treasury National Terrorist Financing Risk Assessment 2015, consultado en: <http://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/National%20Terrorist%20Financing%20Risk%20Assessment%20%E2%80%932006-12-2015.pdf>.
25. Ibid.
26. David Cohen, Subsecretario de Terrorismo e Inteligencia Financiera, Departamento del Tesoro, testimonio ante el Comité del Senado sobre Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos "Patterns of Abuse: Assessing Bank Secrecy Act Compliance and Enforcement," 7 de marzo de 2013, consultado en: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl1871.aspx>.
27. Handbook for Counter Threat Finance, Jefe del Estado Mayor Conjunto, septiembre de 2011, consultado en: <https://info.publicintelligence.net/DoD-CounterThreatFinance.pdf>.
28. U.S. Department of Treasury National Terrorist Financing Risk Assessment 2015.

29. Robert Windrem, "ISIS By the Numbers: Foreign Fighter Total Keeps Growing," NBC News, 28 de febrero de 2015, consultado en: <http://www.nbcnews.com/storyline/isis-terror/isis-numbers-foreign-fighter-total-keeps-growing-n314731>.
30. The White House, FACT SHEET: The Administration's Strategy to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL) and the Updated FY 2015 Overseas Contingency Operations Request, 7 de noviembre de 2014, consultado en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/07/fact-sheet-administration-s-strategy-counter-islamic-state-iraq-and-leva>.
31. Jesse Byrnes, FBI investigating ISIS suspects in all 50 states," *The Hill*, 25 de febrero de 2015, consultado en: <http://thehill.com/blogs/blog-briefing-room/233832-fbi-investigating-isis-suspects-in-all-50-states>.
32. PBS News Hour, "Study: Arrests for alleged ISIS supporters on the rise in the U.S.," consultado en: <http://www.pbs.org/newshour/bb/arrests-alleged-isis-supporters-grow-accused-common/>.
33. "U.S. on high alert heading into July 4 weekend," CBS News, 3 de julio de 2015, consultado en: [www.cbsnews.com/news/fourth-july-terror-threat-isis-inspired-attack-keeps-officers-high-alert/](http://www.cbsnews.com/news/fourth-july-terror-threat-isis-inspired-attack-keeps-officers-high-alert/).
34. Richard Serrano, "FBI chief says agents thwarted possible July 4 terror attacks," *Los Angeles Times*, 9 de julio de 2015, consultado en: <http://www.latimes.com/nation/la-na-fbi-terror-arrests-20150709-story.html>.
35. Charles Lister, "Cutting off ISIS' Cash Flow," The Brookings Institution, 24 de octubre de 2014, consultado en: <http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2014/10/24-lister-cutting-off-isis-jabhat-al-nusra-cash-flow>.
36. Ibid.
37. Julia Edwards, "American teenager pleads guilty to helping Islamic State," *Reuters*, 11 de junio de 2015, consultado en: <http://www.reuters.com/article/2015/06/11/us-usa-security-islamicstate-idUSKBN0OR1V520150611>.
38. Informe de James Rajotte, Presidente del Comité Permanente de Finanzas, Cámara de los Comunes de Canadá, "Terrorist Financing In Canada And Abroad: Needed Federal Actions," junio de 2015, consultado en: [http://www.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/412/FINA/Reports/RP8048561/412\\_FINA\\_Rpt13\\_PDF/412\\_FINA\\_Rpt13-e.pdf](http://www.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/412/FINA/Reports/RP8048561/412_FINA_Rpt13_PDF/412_FINA_Rpt13-e.pdf).
39. Ibid.
40. Celina B. Realuyo, "Following the Money Trail to Combat Terrorism, Crime and Corruption," U.S. Institute of Peace, International Network for Economics and Conflict, 15 de abril de 2013, consultado en: <http://inec.usip.org/blog/2013/apr/15/following-money-trail-fight-terrorism-crime-and-corruption>.
41. Catherine E. Shoichet, "Mexican union leader accused of embezzling millions," CNN.com, 26 de febrero de 2013, consultado en: <http://www.cnn.com/2013/02/26/world/americas/mexico-union-leader-arrested/index.html>.
42. Sandra Dibble & Lily Leung, "Suspicious Home Purchase Went Unnoticed Suspicious Real Estate Sales Tough to Track," UT San Diego, 24 de marzo

de 2013, consultado en: <http://www.utsandiego.com/news/2013/mar/24/tp-suspicious-home-purchase-went-unnoticed/>.

43. The National Military Strategy of the United States of America 2015, consultado en: [http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015\\_National\\_Military\\_Strategy.pdf](http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf).



## Capítulo 8. En la Caja de Pandora: Combatientes extranjeros y el nexa con el terrorismo “lobo solitario”

*Coronel Bernd Horn*

Los ataques a las oficinas de Charlie Hebdo en París, Francia, que tuvieron lugar el 8 de enero de 2015, y a una exposición de caricaturas en Garland, Texas, el 4 de mayo de 2015, son nuestra de un par de amenazas que son, y seguirán siendo, un desafío importante para las organizaciones de seguridad nacional. Increíblemente, representan de varias formas un cáncer escondido que puede encontrarse y crecer en las sociedades sin que se manifiesten necesariamente síntomas visibles hasta que ya es demasiado tarde. Estas amenazas son los combatientes extranjeros y el terrorismo tipo lobo solitario, los cuales pueden ser devastadores para la seguridad nacional, especialmente si ambos se combinan. Más importante aún, son un flagelo que puede trascender fronteras muy fácilmente, por lo que se requieren respuestas nacionales, regionales y globales.

Los combatientes extranjeros, si bien no son un fenómeno nuevo, se han convertido en una mayor preocupación para los gobiernos del mundo. Como resultado de la globalización, las organizaciones terroristas han podido utilizar cada vez más Internet y las redes sociales para atraer, captar y subsiguientemente radicalizar a individuos para que se unan a “la causa” y luchen en la guerra santa (yihad) o apoyen otras acciones extremistas. Varios grupos, como el Estado Islámico, han tenido un éxito excepcional en atraer

---

*El Coronel Bernd Horn, OMM, MSM, CD, Ph.D., es un oficial de infantería retirado de la Fuerza Regular que ha tenido puestos clave de mando y en el estado mayor en las Fuerzas Armadas Canadienses. Actualmente se desempeña como Director del Centro de Desarrollo Profesional de CANSOFCOM, donde trabaja como reservista. El Dr. Horn es además profesor adjunto del Centro de Estudios Militares y Estratégicos de la Universidad de Calgary, así como también profesor adjunto de Historia en la Universidad Real Militar de Canadá. Es además un “fellow” del Instituto de Asuntos Exteriores y de Defensa Canadiense.*

un gran número de extranjeros para que se unan a su causa y peleen por ella. Estos voluntarios, quienes son reclutados por organizaciones terroristas y luego se convierten en combatientes extranjeros, extienden el alcance internacional de la insurgencia transnacional, así como los conflictos religiosos e ideológicos. De hecho, se ha demostrado en estudios de investigación que los combatientes extranjeros tienden a perpetuar el conflicto al que se han unido, son responsables de altos niveles de violencia y actúan como un vehículo de reclutamiento para otros ciudadanos.<sup>1</sup>

La historia ya demostró que esta amenaza es real. Las organizaciones terroristas han entrenado y enviado a combatientes extranjeros de regreso a sus hogares o a países occidentales con el objetivo de perpetrar atentados y reclutar y/o adiestrar a otros. Más aún, a través de las redes sociales, Internet y agentes de todo el mundo, esas mismas organizaciones extremistas han exhortado a actuar en nombre de la yihad a aquellos individuos que tienen prohibido abandonar sus países debido a las drásticas medidas gubernamentales implantadas a nivel mundial para evitar que salgan del país quienes se sospecha desean convertirse en combatientes extranjeros o participar en actividades terroristas. Una vez que reciben la prohibición de abandonar el país para formar parte de la yihad en el exterior, esos individuos pueden presentar una amenaza terrorista más, tipo lobo solitario, para la patria. Ambos fenómenos combinados –combatientes extranjeros y terrorismo lobo solitario– representan una amenaza creciente con consecuencias para la seguridad nacional, así como para la estabilidad regional. Las soluciones distan de ser simples y requieren un enfoque integral nacional y regional (sino global). Dadas las barbaridades y el salvajismo demostrados por la organización terrorista Estado Islámico (EI), mencionando solo una de ellas, hacer la vista gorda ante el cáncer que representan los combatientes extranjeros y las organizaciones que apoyan, es un enfoque plagado de riesgos. Es innegable que los combatientes extranjeros y el terrorismo lobo solitario representan una amenaza al acecho, tanto nacional como regional, y que, como tal, no puede ignorarse.

En primer lugar, es importante delinear lo que significa combatiente extranjero. El Dr. David Malet, un prestigioso experto en la materia a nivel mundial de la Universidad de Melbourne, Australia, caracteriza a los combatientes extranjeros como “no ciudadanos de estados en conflicto que se unen a los insurgentes durante los conflictos civiles”.<sup>2</sup> De forma similar, Barak Mendelsohn, académico del Instituto de Investigación de Política

Exterior, los describe como “voluntarios que dejan sus hogares e intervienen en ataques perpetrados en lugares del extranjero”.<sup>3</sup>

El profesor Thomas Hegghammer del Establecimiento de Investigación de Defensa Noruego lleva a cabo un enfoque más complejo. Clasifica al combatiente extranjero como “un agente que: 1) se ha unido y opera dentro de los confines de una insurgencia; 2) no tiene la ciudadanía del estado en conflicto ni lazos familiares con sus facciones de combate; 3) no está afiliado a una organización militar oficial; y 4) su desempeño no es remunerado”.<sup>4</sup> Su definición más detallada excluye a mercenarios, miembros de la diáspora que regresan o rebeldes exiliados, quienes, como él los describe, “tienen un interés preexistente en el conflicto”. Hace además una distinción entre los combatientes extranjeros y los terroristas internacionales que se especializan en violencia fuera de área contra no combatientes.<sup>5</sup> En síntesis, todos comparten lo básico – los combatientes extranjeros son personas que abandonan su patria para participar en un conflicto en otro Estado.

El deseo de viajar a tierras extranjeras para luchar por una ‘causa justa’ o simplemente por aventura y adrenalina, no es un fenómeno nuevo. Casi todos los principales conflictos han atraído a combatientes extranjeros (por ejemplo, la guerra de independencia israelí, la guerra de Vietnam, la invasión soviética en Afganistán). Significativamente, la ola actual de combatientes extranjeros ha generado alarma, nuevas leyes y más iniciativas del orden público en todo el mundo, ya que esta nueva ola de voluntarios extremistas y radicalizados supone una amenaza de peso para la seguridad global. En particular:

1. Perpetúan el conflicto en el que participan;
2. Actúan como inspiración para otros individuos vulnerables;
3. Generan un “efecto retroceso”: vuelven a casa o viajan a otro país para cometer actos de violencia, usualmente en nombre de la yihad; y
4. Son más letales, peligrosos y sofisticados que sus homólogos nacionales.<sup>6</sup>

Estas cuestiones destacan preocupaciones válidas. Ha quedado demostrado, en conflictos en todo el mundo, que los combatientes extranjeros generan altos niveles de violencia indiscriminada. Analistas y académicos afirman que este incremento se debe a la creencia de que deben pelear con mayor agresividad porque perciben que están perdiendo la guerra por el

predominio de su causa. Pueden además ser tremendamente brutales, salvajes e indiscriminados, porque no tienen bienes ni familias que proteger como los tienen los insurgentes locales.<sup>7</sup> Más aún, su ‘aparente’ fervor religioso suele promover la violencia sectaria.<sup>8</sup> De hecho, el Dr. Malet observó: “Los reclutas transnacionales son responsables de mayores niveles de violencia que los insurgentes locales, y las insurgencias que logran reclutar combatientes extranjeros tienen un éxito desproporcionado, en comparación con otros grupos rebeldes.”<sup>9</sup>

Los últimos sucesos en Irak y Siria subrayan estos puntos. La serie de decapitaciones que realizó EI fueron llevadas a cabo por un combatiente extranjero británico. Los videos que muestran el asesinato masivo de soldados sirios que fueron tomados prisioneros por EI, los informes de ultimátum para convertirse al Islam o enfrentar la muerte para quienes cayeron bajo el control de EI, así como la letanía de historias de kurdos capturados y villas yazidi tomadas y la matanza, violación y secuestro de hombres, mujeres y niños, los secuestrados que relatan las barbaridades que padecieron en confinamiento antes de ser liberados por dinero, todo habla del salvajismo de EI. Es innegable que EI ha tenido mucho éxito en sus campañas militares para derrotar fuerzas rivales y ocupar territorios. También ha dado pruebas de ser inmensamente capaz de atraer una gran cantidad de reclutas que se convierten en combatientes extranjeros. De hecho, 40 por ciento de los integrantes de EI son combatientes extranjeros.<sup>10</sup> Igualmente inquietante, muchos analistas sostienen que hasta un 80 por ciento de los combatientes extranjeros que viajan a Siria para luchar aspiran a unirse a las filas de EI.<sup>11</sup>

Parece mentira que, a pesar de la reacción global de la mayoría de los Estados para detener a quienes dejan sus respectivos países para convertirse en combatientes extranjeros y/o formar parte de actividades terroristas, así como la existencia de la coalición liderada por los EE.UU. que combate a EI en Irak y Siria, y las 10.000 muertes asociadas a esta agrupación hasta la fecha, el flujo de combatientes extranjeros no ha disminuido. Jurgen Stock, Secretario General de la Interpol, reveló que “en septiembre de 2014 la Interpol había identificado menos de 900 combatientes terroristas extranjeros”. Continuó, “Hoy en día, en menos de un año, tenemos en nuestra base de datos más de 4.000 perfiles.”<sup>12</sup>

La inquietud con los combatientes extranjeros gira también en torno a su experiencia y compromiso ideológico. Muchos voluntarios se suman para luchar contra lo que consideran “una causa justa”. Aunque se radicalizan a

través de Internet, las redes sociales o mentores locales, suelen ser adoctrinados con una ideología yihadista más profunda, como resultado de su adiestramiento y experiencia en combate. Como explicó el profesor Hegghamer, “lo que es más importante, fortalecen a agrupaciones terroristas transnacionales como Al-Qaeda, ya que el voluntariado de guerra es el primer paso para participar individualmente en formas más extremas de militancia”.<sup>13</sup> Por ejemplo, los terroristas autores del atentado que tuvo lugar en Londres el 7/7 (7 de julio de 2005) habían viajado antes a Afganistán para combatir, pero luego de haber estado en el campo de adiestramiento en las Áreas Tribales Administradas Federalmente (FATA) durante una semana, sus instructores de Al-Qaeda les ordenaron tomar un vuelo a Inglaterra, lo que tuvo consecuencias catastróficas para los ciudadanos británicos.<sup>14</sup>

El peligro que representan estos combatientes trasciende lo teórico. En el informe de una investigación se indicó que, entre 1990 y 2010, uno de cada nueve combatientes extranjeros que habían regresado estaba involucrado en conspiraciones terroristas en el país. El estudio reveló que “estas conspiraciones tendían a ser más eficaces y letales, gracias a las capacidades aprendidas y el fervor adoctrinador impartido en los campos de entrenamiento radicales”.<sup>15</sup> En el Reino Unido “más de la mitad de las investigaciones anti-terroristas del MI5 [Servicio de Seguridad Nacional] involucran en la actualidad a británicos que han viajado a Siria”.<sup>16</sup> Es evidente que los combatientes extranjeros representan un peligro claro y presente.

Entonces, ¿quiénes son exactamente estos reclutas dispuestos a morir por una causa(s) aparentemente de otros? En un informe muy confiable elaborado en 2007 por el Departamento de Policía de Nueva York (NYPD) sobre la radicalización, se llegó a la conclusión siguiente:

La transformación de un occidental en terrorista no ocurre por opresión, sufrimiento, venganza o desesperación. Es en cambio un fenómeno que ocurre porque la persona está buscando una identidad y una causa. Desafortunadamente suelen hallarlas en el Islam extremista. No existe un perfil útil para ayudar al orden público o a la inteligencia a predecir quién seguirá esa trayectoria de radicalización. El proceso de radicalización se está acelerando en cuanto a la cantidad de tiempo que toma, y los individuos son cada vez más jóvenes.<sup>17</sup>

De forma similar, el politólogo Robert Pape llevó a cabo un estudio específico del terrorismo suicida y concluyó:

Pocos terroristas suicidas son inadaptados sociales, delincuentes insanos o perdedores profesionales. La mayoría encaja en el perfil opuesto: son por lo general psicológicamente normales, tienen en promedio mejores posibilidades económicas que otros miembros de sus comunidades y están profundamente integrados a las redes sociales, además de tener lazos emocionales con sus comunidades nacionales.<sup>18</sup>

A pesar de estos descubrimientos, el NYPD y el MI5 observaron que la mayoría de los individuos “tenían alguna vulnerabilidad en su entorno que los hizo receptivos a la ideología extremista, y que estuvieron siempre influenciados por otros”.<sup>19</sup> En numerosos estudios más se ha demostrado que los combatientes extranjeros tendían a ser jóvenes varones impresionables que eran estudiantes o empleados, que carecían de un propósito y buscaban una identidad.<sup>20</sup> Las autoridades francesas clasifican a los voluntarios franceses como descontentos, sin metas y carentes de un sentido de identidad o pertenencia. Los académicos tienden a concordar en que estas características parecen ser comunes en la mayoría de las nacionalidades y encajan con un alto número de conversos, supuestamente individuos que buscan un propósito y una razón para sus vidas. Su aislamiento de la sociedad en la que se desenvuelven juega también un papel importante. La edad típica de los reclutas oscila entre 18 y 29 años, teniendo algunos jóvenes apenas entre 15 y 17 años. Tal como lo indicó una investigación del NYPD, la tendencia desde mediados de la década de 2000 es que los reclutas extremistas sean cada vez más jóvenes.<sup>21</sup>

## **El nexo del lobo solitario gestado en el país**

Predeciblemente, los gobiernos occidentales, incluyendo a EE.UU. y Canadá, consideran a los combatientes extranjeros como una amenaza encubierta debido a un concepto que suele denominarse “efecto retroceso”. En términos sencillos, una vez que los combatientes extranjeros regresan a sus casas o que sus respectivas organizaciones les ordenan regresar para seguir la lucha, representan una cohorte más experimentada, letal y peligrosa, así como más sofisticada que sus homólogos nacionales. Representan ahora un

peligro sustancial, tanto como grupo o como individuos actuando bajo la forma de lobo solitario. El peligro que encarnan no es solo teórico. Como se mencionó anteriormente, un estudio de investigación reveló que entre 1990 y 2010 uno de cada nueve combatientes extranjeros que habían regresado estaba involucrado en conspiraciones terroristas.<sup>22</sup>

Además de esta situación de por sí candente, existe la tendencia al terrorismo lobo solitario, donde un individuo –o como mucho dos juntos– lleva a cabo atentados por su cuenta. Richard Fadden, ex director del CSIS, declaró ante un Comité del Senado que detectar los ataques “individuales” o tipo “lobo solitario”, más difíciles que los otros, es un problema apremiante para las agencias antiterroristas occidentales. Reconoció que “esto complica las cosas para nosotros [CSIS]”. Amplió sus comentarios diciendo que “el enfoque lobo solitario tiende a atraer individuos impulsados tanto por ideologías como por graves problemas personales, combinación que los vuelve más impredecibles”.<sup>23</sup> Explicó que las actividades o conspiraciones de grupos más grandes daban a las agencias de seguridad mayor margen para tener éxito. Después de todo, para que los conspiradores logren su objetivo de lanzar un ataque, tienen la necesidad de planificar y comunicarse. En la moderna era de la comunicación instantánea, este requisito da el alcance y ciertas posibilidades de interceptar transmisiones. El hecho de que haya más participantes y elementos móviles significa también que hay mayor probabilidad de errores. Pero cuando se trata de un solo conspirador, cuando es solo una persona que no habla con otros, “hay que tener mucha suerte”, tal como dijo Fadden.<sup>24</sup>

Eric Holder, Procurador General de los Estados Unidos, estuvo de acuerdo. Reconoció que “es algo que, francamente, me tiene en vilo; tener que preocuparme por el lobo solitario o por un grupo de personas, un grupo muy pequeño, que decide tomar las armas por cuenta propia y hacer lo que vimos en Francia”.<sup>25</sup> El problema lo explicó también concisamente Dennis Blair, ex director de Inteligencia Nacional, quien reconoció:

Tenemos una buena capacidad para detectar y desarticular estas clases de equipos [terroristas] multipropósito, que necesitan meses para encargarse de la planificación, ensayo, fondos y suministro de apoyo logístico para el ataque. No estamos sin embargo tan capacitados como deberíamos estarlo para llevar a cabo la tarea mucho más difícil de detectar a los ciudadanos autorradicalizados de

Estados Unidos, Europa y otros países como Nigeria a quienes se encomienda una misión muy simple –que llevan a cabo con una bomba sofisticada– o quienes planean sus propios atentados, inspirados por el mensaje de Al-Qaeda, pero no dirigidos por Al-Qaeda.<sup>26</sup>

De forma similar, el Teniente General Michael Hayden, ex Director de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), destacó también el problema de “los nuevos reclutas que organizaciones extremistas están adiestrando y enviando a países occidentales. Dijo:

Se dice que estos reclutas hablan varios idiomas, son tecnológicamente hábiles, comprenden la cultura occidental y saben cómo pasar desapercibidos. Algunos reclutas son de ascendencia paquistaní y forman parte de la gran diáspora que vive ahora en Gran Bretaña, pero otros son caucásicos. Al-Qaeda está llevando más y más gente a la región tribal, gente que no llamaría la atención si estuviera junto a usted en la fila de pasaportes en el aeropuerto de Dulles.<sup>27</sup>

En esencia, el reclutamiento de combatientes extranjeros occidentales ha generado, especialmente a causa de su movilidad, una grave amenaza para la seguridad interna, en particular cuando se combina con el terrorismo tipo “lobo solitario”, término acuñado para describir a individuos que cometen, o están dispuestos a cometer, actos terroristas violentos por su propia cuenta, sin estar vinculados a un grupo terrorista conocido, aunque sí tengan probablemente alguna afiliación lejana con algún grupo, en apoyo de una ideología o movimiento en particular.<sup>28</sup> No es sorprendente que la dificultad de identificar a estos individuos, como hablamos anteriormente, haya convertido el terrorismo lobo solitario en una tendencia ascendente entre las tácticas para sembrar el terror.

Los efectos letales de esta clase de terrorismo se hicieron aparentes en 1995, cuando Timothy McVeigh mató a más de 150 personas e hirió a más de 500 en su atentado a un edificio federal de la ciudad de Oklahoma; así como en agosto de 2011, cuando Anders Breivik acabó con la vida de 77 individuos en una masacre que incluyó una bomba y disparos en Noruega. No es pues extraño que en un análisis realizado por el DHS de los Estados Unidos en 2009, se llegase a la conclusión de que los terroristas tipo lobo solitario “son la amenaza terrorista más peligrosa en los EE.UU.... dada su autonomía y

perfil bajo”.<sup>29</sup> Según el experto Jeffery D. Simon de la Universidad de California en Los Ángeles:

Lo que hace tan peligrosos a los lobos solitarios es su capacidad de pensar creativamente. Dado que operan por sí solos, no hay presión grupal ni proceso de toma de decisiones que pueda obstruir su creatividad. Los lobos solitarios tienen libertad de acción en cualquier escenario que se imaginen. Esta libertad ha ocasionado los atentados terroristas más imaginativos de la historia. Por ejemplo, lobos solitarios fueron los responsables del primer atentado con coche bomba (1920), el mayor atentado en un avión en pleno vuelo (1955), secuestro (1961) y falsificación de productos (1982), así como ataques mediante cartas infectadas con ántrax en los Estados Unidos (2001).<sup>30</sup>

La probabilidad de que los combatientes extranjeros regresen a casa o a otros países occidentales sin ser detectados, utilizando sus pasaportes occidentales y llevando a cabo atentados como lobos solitarios, ha aterrado a muchos, incluyendo a políticos importantes. “Este [combatiente extranjero/ amenaza de EI] constituye un punto de inflexión en la guerra contra el terrorismo”, afirmó el senador Lindsay Graham de Carolina del Sur en una entrevista con Fox News. Exigió al presidente desplegar miles de tropas terrestres en Irak “antes de que nos maten a todos aquí en el país”. No estaba solo. “Tratan de matarnos”, advirtió el Presidente de la Cámara John Boehner, “y si no los destruimos antes, vamos a pagarlo caro”.<sup>31</sup>

Sus preocupaciones, aunque superficialmente parezcan un poco melodramáticas, no son solo teóricas o filosóficas. Son de hecho muy reales, ya que han sido confirmadas y algunos ejemplos recientes lo demuestran. Por ejemplo, los atentados suicidas del 7 de julio de 2005 (7/7) en Londres, Inglaterra, fueron ataques gestados en el país. Dos de los cuatro terroristas del 7/7, todos británicos musulmanes, se habían adiestrado en la región paquistaní de FATA y en lugar de pelear en Afganistán, como era el plan original, sus facilitadores de Al-Qaeda los enviaron de regreso a Londres para perpetrar una serie de atentados suicidas en el centro de la capital inglesa, cuyo blanco era el sistema de transporte público durante la mañana, en la hora pico. Utilizaron para ello dispositivos a base de peróxido orgánico que estaban ocultos en mochilas y tres de las bombas detonaron en el metro de Londres. La cuarta bomba detonó en un autobús urbano de dos pisos en la plaza

Tavistock. Los cuatro terroristas murieron, junto con 52 civiles, y unas 700 personas resultaron heridas.

Las autoridades británicas desbarataron también una conspiración descrita como ataque armado “tipo Mumbai” a fines de febrero de 2014. En junio del mismo año, las autoridades francesas arrestaron a un ciudadano francés que regresó de Siria y perpetró un atentado en Bélgica, en mayo, donde murieron tres personas en un museo judío. La policía francesa frustró también un atentado con bomba de clavos cerca de Cannes. Y en Kosovo hubo arrestos en noviembre de 2013 que habrían supuestamente desarticulado una célula terrorista que planeaba comprar armas para operaciones futuras.<sup>32</sup>

Australia sintió también el fantasma de los combatientes extranjeros y de actividades gestadas en su país. David Irvine, director general de la agencia de espionaje australiana, reveló que se creía que 15 australianos que luchaban junto a grupos militantes habrían muerto en Irak y Siria. Indicó que decenas de combatientes extranjeros australianos habían regresado al país y que “un buen número de ellos” seguía constituyendo una preocupación para las autoridades. Agregó que 100 o más personas estaban “apoyando activamente” en Australia a grupos militantes mediante el reclutamiento de nuevos combatientes, la preparación de candidatos para perpetrar atentados suicidas y la provisión de fondos y equipamiento.<sup>33</sup>

Los Estados Unidos sufrieron también el impacto del peligro que suponen los ataques gestados en la nación. Desde el atentado del 11 de septiembre hubo más de 40 conspiraciones terroristas en las cuales habrían participado ciudadanos estadounidenses o residentes permanentes.<sup>34</sup> En un período de 15 meses hubo 53 imputaciones a individuos por planificar o intentar llevar a cabo actividades terroristas en los Estados Unidos.<sup>35</sup> Algunos ejemplos reflejan la gravedad de la amenaza. Najibullah Zazi, un vendedor ambulante de café en Manhattan, de 24 años, comenzó a trabajar como chofer de autobús en el aeropuerto internacional de Denver y luego voló a Peshawar en 2008 con dos amigos de la escuela secundaria, ansiosos por unirse a la lucha en Afganistán. Durante su estadía en Pakistán, tres líderes de Al-Qaeda los persuadieron para que mejoraran su ayuda a la causa yihadista y les pidieron que regresaran a Nueva York y llevaran a cabo un atentado terrorista. De este modo, Zazi planificó un atentado suicida con bomba en el sistema del metro de Nueva York, coordinando un ataque de “inmolación” con otros dos terroristas en septiembre de 2009.<sup>36</sup>

Además, el Mayor Nidal Hasan, miembro activo del ejército de los EE.UU., abrió fuego en Fort Hood, Texas, el 5 de noviembre de 2009, matando a 13 personas. Faisal Shahzad, analista financiero de la firma Elizabeth Arden, viajó al campamento de adiestramiento talibán en FATA, donde aprendió a fabricar bombas. Como en otros casos, los líderes talibanes le pidieron que regresara a los EE.UU. y llevara a cabo un atentado terrorista. En consecuencia, puso un coche bomba en Times Square, Nueva York, el 1 de mayo de 2010. Fortuitamente la bomba no explotó; dos vendedores ambulantes notaron que salía humo de un automóvil y, cuando se investigó, se localizó la bomba y se alertó al Departamento de Policía de Nueva York.<sup>37</sup>

Otros ejemplos de atentados gestados en suelo estadounidense no provienen, sin embargo, de combatientes extranjeros, sino que son producto de individuos radicalizados que se han rebelado. Este es el caso de un joven de 19 años, nacido en Somalia y ciudadano estadounidense, quien trató de detonar lo que consideraba un coche bomba en una ceremonia de encendido de luces de un árbol de navidad en Portland, Oregón, el 26 de noviembre de 2010. Aproximadamente 10.000 personas se habían congregado para el evento y, si el FBI no hubiera detectado la conspiración, muchas personas hubieran muerto o resultado heridas.

Otros ejemplos incluyen: un obrero de la construcción de Baltimore, quien organizó un atentado con bomba en una estación de reclutamiento militar en Maryland; un ciudadano estadounidense de 34 años nacido en Pakistán, a quien se acusó de organizar un atentado con bomba en el metro de Washington; por último, el caso de Dzhokhar y Tamerlan Tsarnayev, dos hermanos que habían vivido en el área de Boston durante varios años y colocaron dos bombas caseras hechas con ollas a presión en la línea de llegada del maratón de Boston el 15 de abril de 2013, donde murieron tres personas y más de 200 resultaron heridas. La persecución posterior paralizó Boston y terminó con una balacera que causó la muerte de Tamerlan y llevó a la captura de Dzhokhar.<sup>38</sup> Más recientemente, el 4 de mayo de 2015, dos hombres armados que habían sido vinculados indirectamente al Estado Islámico a través de sus cuentas de Twitter, fueron abatidos cuando intentaban irrumpir en una exposición y concurso de caricaturas del profeta Mahoma.<sup>39</sup> Significativamente, un estudio reciente realizado por el Centro Legal para la Pobreza del Sur reveló que desde 1 de abril de 2009 al 1 de febrero de 2015 ocurrió en promedio, cada 34 días, un ataque terrorista perpetrado en el país por la extrema derecha y yihadistas locales. También reveló que 74 por ciento

de los más de 60 incidentes analizados habían sido perpetrados por un lobo solitario que trabajaba completamente solo, mientras que el 90 por ciento de los siniestros habían sido organizados por solo una o dos personas.<sup>40</sup>

Canadá no ha sido inmune a la amenaza interna. En 2006 terroristas locales canadienses, denominados “Toronto 18” por la policía, quisieron forzar al gobierno canadiense a reconsiderar su intervención en Afganistán. Planificaron para ello atacar la zona de Toronto desestabilizando la economía a través de atentados contra la Bolsa de Comercio de Toronto, utilizando tres coches bomba que explotarían en tres días consecutivos, con lo cual esperaban paralizar a los canadienses con temor y encerrarlos en sus hogares. Creyeron que los ataques serían mayores que el atentado al subterráneo de Londres del 7 de julio. Planeaban además atacar el cuartel general del CSIS en Toronto y una base militar no especificada cerca de la Autopista 401, entre Ottawa y Toronto. El CSIS y el orden público descubrieron la conspiración a través de un informante que los ayudó a montar el caso. De este modo, la policía descubrió planes y materiales en las viviendas de los conspiradores. Pruebas realizadas basándose en los planes terroristas demostraron que “el efecto de la explosión de la bomba equivalía a 768 kilogramos de TNT y hubiera causado un daño catastrófico en el edificio de vidrio y acero de varios pisos, ubicado a 35 metros del lugar de la bomba, así como la muerte o heridas graves a las personas situadas en las trayectorias de la onda y fuerza expansiva de la explosión”.<sup>41</sup>

Todos los miembros del grupo fueron arrestados antes de poner en marcha el plan; sin embargo, solo cuatro fueron realmente imputados por el fallido atentado con bomba, ya que los demás no estaban totalmente involucrados en lo que planeaban los cuatro. Es de señalar que a los otros 14 se les imputaron varios cargos relacionados con el terrorismo. Aunque la conspiración no se activó, todo estaba listo, con excepción del último componente: la entrega de tres toneladas de fertilizante con nitrato de amonio, que es altamente combustible y que, sin que los conspiradores lo supieran, era manejado por un hombre de negocios musulmán, convertido en informante, que trabajaba con el CSIS y el RCMP.<sup>42</sup> Cuando entregaron el fertilizante explosivo, la policía hizo una redada y arrestó a los extremistas. Por suerte, el plan nunca prosperó. El juez que presidía la audiencia concluyó que la conspiración “hubiera sido el crimen más horrendo que Canadá hubiera visto en su historia”.<sup>43</sup>

Más recientemente, en abril de 2013, el “Proyecto Arrestos Sin Problemas” dio como resultado el arresto de dos canadienses que habían conspirado para atacar un tren de pasajeros de VIA Rail, que viajaba entre Nueva York y Toronto. Chiheb Esseghaier y Raed Jaser fueron arrestados e imputados. Meses después, en julio de 2013, John Nuttall y Amanda Korody fueron acusados de conspirar mediante artefactos explosivos improvisados contruidos con ollas a presión para hacerlos detonar en el edificio de la legislatura de British Columbia durante los festejos del Día de Canadá.<sup>44</sup>

La amenaza gestada en el país se agrava por el insidioso alcance de las redes sociales e Internet. Las organizaciones como EI, que emplean miles de combatientes extranjeros que pueden soltar en Occidente, emplean también destrezas cibernéticas que les permiten penetrar en los países desde lejos. Michel Juneau-Katsuya, ex oficial de inteligencia canadiense, quien actualmente dirige una empresa de seguridad cibernética en Ottawa, dijo que EI “ha conseguido (reclutar) a jóvenes sin hablarles cara a cara”. Indicó que “si fueron capaces de llegar a ellos a través de los medios –a través de Internet– no nos sorprendería que hubieran convencido a algunas de esas personas para que, en lugar de viajar al Medio Oriente, permanezcan aquí y nos ataquen simplemente”.<sup>45</sup>

De hecho, la advertencia del primer ministro fue demasiado real. En julio de 2014, Martin Rouleau, un musulmán converso de 25 años, fue identificado como viajero de “alto riesgo” por el RCMP y arrestado en el aeropuerto cuando partía hacia Turquía, incautándosele su pasaporte. Luego, el 20 de octubre, Rouleau atropelló a dos militares con su auto, cuando cruzaban por un estacionamiento de automóviles. En el siniestro murió el Oficial Técnico Patrice Vincent y otro miembro del servicio resultó gravemente herido.

Posteriormente, el 22 de octubre de 2014, otro musulmán fanático converso, Michael Zehaf-Bibeau, perpetró un ataque en la capital de la nación. Primero disparó hiriendo mortalmente al Cabo Nathan Cirillo, quien hacía guardia en el National War Memorial. Luego, Zehaf-Bibeau abandonó la escena y se dirigió rápidamente a Parliament Hill, donde entró a la Cámara de los Comunes y se adentró hasta llegar a las salas donde miembros de una asamblea partidista estaban en sesión. Sin embargo, antes de que pudiera hacer más daño fue abatido por disparos que hicieron Kevin Vickers, el funcionario encargado de mantener el orden, y personal no identificado del RCMP. El atentado puso a Ottawa en estado de emergencia y obligó a CAF

a instituir medidas de seguridad más estrictas, por haberse convertido sus miembros en el objetivo de individuos radicalizados.

Esta amenaza instó al Primer Ministro Stephen Harper a afirmar, con respecto a los ataques con “arma blanca y de fuego” en EE.UU. y Canadá, que “estas amenazas son muy, muy reales”.<sup>46</sup> De hecho, Bob Paulson, Comisionado del RCMP, afirmó: “Tenemos activas 63 investigaciones de seguridad nacional de 90 individuos que están relacionados con el grupo de viaje; personas que tienen la intención de [viajar a países como Irak y Siria] o han regresado”.<sup>47</sup> Es alarmante que Michael Colombe, Director del CSIS, afirmase que: “Entre los últimos tres y cuatro meses, el número de canadienses que viaja a Irak y Siria por cuestiones extremistas creció en un 50 por ciento”.<sup>48</sup>

### **Solución de problemas relacionados con el combatiente extranjero y el lobo solitario**

Ante el peligro claro y presente que suponen los combatientes extranjeros, las organizaciones que apoyan y las conspiraciones gestadas en el país que podrían inspirar, apoyar, iniciar o representar, la gran pregunta es, ¿cómo se los detiene? Naturalmente, muchos gobiernos occidentales han tomado medidas. Por ejemplo, el Gobierno de Canadá ha dado muchos pasos para combatir el problema y sus aspectos asociados. El RCMP dirige un Grupo de Gestión de Casos de Viajes con Alto Riesgo donde participan varios otros departamentos gubernamentales y agencias del orden público. El grupo examina casos de viajeros extremistas y trabaja para hallar la mejor respuesta para los casos más apremiantes mediante una serie de medidas.

En su lucha contra el terrorismo el gobierno trabaja también con organizaciones internacionales como la ONU, OTAN, G-7, el Foro Antiterrorista Global e Interpol, así como con la FATF. El gobierno ha tomado también medidas a través de FINTRAC, dando a conocer más de 200 informes financieros a las autoridades que se ocupan de investigar el terrorismo financiero.

Más aún, en 2012 Vic Towes, en aquel entonces Ministro de Seguridad Pública, reveló la primera estrategia integral antiterrorista de Canadá, la cual incluye planes de respuesta en caso de un ataque mayor y estrategias para acabar con las actitudes radicales de los terroristas formados en el país. Esta estrategia, conocida como “Creando Resistencia Antiterrorista”, consta de una metodología de cuatro pasos que incluye la prevención, detección,

negación y respuesta a posibles amenazas.<sup>49</sup> Implementaron también, como parte de la estrategia del gobierno, la Ley S-7 o Ley de Lucha contra el Terrorismo, que fue sancionada en julio de 2013. Esta ley contempló cuatro delitos nuevos, a fin de evitar y detener a personas que intenten abandonar Canadá por asuntos vinculados al terrorismo. En particular, un individuo comete un delito si abandona o intenta abandonar Canadá con el fin de:

1. Participar o contribuir deliberadamente a cualquier actividad de agrupaciones terroristas orientada a mejorar la capacidad de cualquiera de ellas para cometer actividades terroristas, incluyendo proporcionar adiestramiento, recibir adiestramiento o reclutar a una persona para recibirlo;
2. Facilitar a sabiendas una actividad terrorista;
3. Cometer un delito procesable en nombre, bajo las órdenes o en asociación con una agrupación terrorista; y
4. Cometer un delito procesable que constituya una actividad terrorista.

Los delitos descritos en el primer apartado tienen una condena máxima de 10 años de prisión. El resto de los delitos tienen una condena máxima de 14 años.<sup>50</sup>

Además, el gobierno canadiense presentó en enero de 2015 la Ley C-51, o Ley Antiterrorista de 2015. Sus secciones principales facilitan el intercambio de información entre gran número de departamentos e instituciones federales, proporcionan poderes más completos a la policía, lo que la permitiría detener en forma preventiva o demorar a quienes se sospecha son terroristas, prohíben la ‘promoción del terrorismo’, permiten al Ministro de Seguridad Pública añadir personas a la lista de ‘prohibición de volar’ de Canadá y amplían los poderes de CSIS.

Otros gobiernos (por ejemplo, Australia, Reino Unido, Estados Unidos) han convertido en delito penal el hecho de abandonar el país para emprender actividades terroristas o luchar en conflictos extranjeros. Además, en una reunión presidida por el Presidente Obama, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sancionó el 23 de septiembre de 2014 una resolución diseñada especialmente para detener el flujo de combatientes extranjeros hacia organizaciones militantes. De hecho, el Consejo de Seguridad votó por unanimidad, 15 votos, a favor de exhortar a los países a considerar un delito

que sus ciudadanos viajen al exterior para luchar con militantes o reclutar a otros para que lo hagan.<sup>51</sup>

Aunque tales esfuerzos son loables, hay un problema grave; los expertos puntualizan que la represión, la criminalización y el procesamiento pueden ser contraproducentes, ya que estas medidas aumentan la narrativa de la “victimización”. La comisión de la Unión Europea estableció la Red de Concientización sobre Radicalización, que advirtió claramente:

La represión sola no resolverá el problema. La prevención, detección e implantación de programas que ayuden a los combatientes extranjeros (potenciales) a abandonar el camino del extremismo violento, son también necesarios. Estas medidas suelen organizarse a nivel local. Puede capacitarse por ejemplo a una primera línea de profesionales, como docentes y trabajadores jóvenes, para reconocer y acercarse a quienes están siendo influidos para sumarse a la yihad. Además, las familias pueden colaborar en la detección de combatientes potenciales y convencerlos de desplegar su compromiso de forma no violenta. Por último, se ha comprobado que los programas de salida pueden ser eficaces, y pueden adaptarse al grupo objetivo mediante el empleo, por ejemplo, de ex miembros o profesionales que sirvan de intermediarios o capacitadores aceptables.<sup>52</sup>

La realidad es que muchos de quienes se convierten en combatientes extranjeros y se suman a grupos extremistas lo hacen porque se sienten alienados o fuera de la sociedad donde viven y/o buscan un significado/causa que guíe su existencia.<sup>53</sup> Para muchos, el Islam y el llamado a defender la *umma* (comunidad musulmana) llenó ese vacío. Tal como indica la Red de Concientización sobre Radicalización, más sanciones y amenazas solo refuerzan el relato de la victimización de los musulmanes por parte de los occidentales.

Lamentablemente, a la fecha, Occidente no ofrece un mensaje antiyihadista claro para los tantos que son llamados a defender el Islam. En un estudio se identificó una amplia gama de motivaciones, incluyendo: “las horrendas imágenes del conflicto, historias sobre las atrocidades perpetradas por fuerzas gubernamentales y la percibida falta de apoyo de países occidentales y árabes”. Tal como lo indicó un analista, “dichas motivaciones no solo hablan a los musulmanes, sino a personas de pensamiento secular que desean defender a la viuda y al huérfano”. Concluyó diciendo: “No hay un mensaje eficaz que evite que se unan a las filas de los grupos radicalizados o

que caigan presa de ellos, como lo son el Estado Islámico de Siria y el Levante (ISIS, por sus siglas en inglés; EI en español) o Jabhat al-Nusra (JN)".<sup>54</sup>

De esta forma, la cooperación entre varias agencias de inteligencia y seguridad, así como entre grupos locales del orden público y de la comunidad, tendrá que hacerse más estrecha. La creación de esta relación incluye también trabajar con organizaciones y agencias que pueden tener poca o ninguna experiencia en tratar asuntos de seguridad.<sup>55</sup> En esencia, el fenómeno del combatiente extranjero resalta los difusos límites que existen en los temas de seguridad nacional contemporánea. Más aún, en un mundo sin fronteras, es evidente que todas las formas de conflicto internacional tienen resonancia y repercusiones en el país. Al fin y al cabo, pareciera que hubiera muy pocos desafíos "allá" que no tienen un nexo "aquí". Por lo tanto, autoridades y agencias gubernamentales y no gubernamentales a todos los niveles, tanto municipal, provincial como federal, deben involucrarse y trabajar en cooperación. Alexander Corbeil, miembro analista de investigaciones del Consejo de la OTAN de Canadá, concluyó diciendo:

Las soluciones a estos problemas son variadas, pero todas incluyen el aporte y la colaboración entre Canadá y la comunidad musulmana y sus líderes, la industria privada e instituciones gubernamentales, trascendiendo el estrecho enfoque de orden público que tienen CSIS y el RCMP. Quienes corren el riesgo de unirse a estos grupos o ser influidos para cometer actos terroristas en el país, deben estar convencidos de su lugar en la sociedad canadiense y del error de quienes han partido al exterior para luchar. En resumidas cuentas, debe crearse una nueva narrativa mediante un enfoque integral, que compita con la llamativa máquina de propaganda del [Estado Islámico] y otras agrupaciones terroristas.<sup>56</sup>

De esta forma, el profesor Hegghammer dice que parte de cualquier política a largo plazo para luchar contra el reclutamiento de combatientes extranjeros "debe incluir estrategias que socaven el panislamismo, mediante la concientización de errores fácticos en el relato de víctima panislámica y otras formas locales de identificación".<sup>57</sup> Además, en lugar de intentar eliminar el atractivo de otros grupos o causas, debe hacerse un esfuerzo concertado para destacar la importancia e inclusión en las instituciones civiles y militares nacionales. El concepto es generar una mayor identificación con el Estado y la propia sociedad del individuo.

En esta lucha más extensa, las SOF tienen también una función potencial. Aunque la mayoría de las naciones tienen reglas estrictas en cuanto al uso de fuerzas militares en suelo nacional, las SOF son expertas en trabajar con otros departamentos gubernamentales y surcar los dominios de la defensa y seguridad nacionales. Sus capacidades de precisión y sus redes y relaciones interagenciales las convierten en socios viables para desplazar, desarticular o eliminar las amenazas en el país o el exterior. Por ejemplo, la capacidad de las SOF para operar en entornos difíciles y rigurosos permite que ayuden a agencias del orden público en entornos rurales o extremos. De forma similar, la experiencia de las SOF en la lucha contra las redes combatientes de entornos urbanos puede aprovecharse también para ayudar a agencias del orden público y organizaciones de inteligencia en el país.

Significativamente, las habilidades y experiencia de las SOF pueden utilizarse para desarticular a combatientes extranjeros, así como a cualquier organización afiliada al TOC en el exterior. Ya sea independientemente o en cooperación con socios regionales, las SOF pueden utilizar sus capacidades de precisión cinética y no cinética en sitio. Mediante la desarticulación y/o eliminación de las bases de adiestramiento, los mecanismos facilitadores, las redes y/o individuos en sitio, las SOF pueden ayudar sustancialmente en la lucha contra los combatientes extranjeros y lobos solitarios potenciales (por ejemplo, eliminando la fuente de inspiración y radicalización de quienes podrían ser influidos por ciudadanos convertidos en combatientes extranjeros o las campañas activas de redes sociales que apoyan).

### Conclusión

Los combatientes extranjeros, las organizaciones y las causas que apoyan, y el terrorismo lobo solitario que suelen inspirar, representan una amenaza nacional e internacional muy real. La capacidad de viaje de los combatientes extranjeros, generalmente poco detectable debido a sus pasaportes occidentales y proximidad cultural, los convierte en una amenaza potencial encubierta. Adiestrados, experimentados y posiblemente más radicalizados y/o con traumas por sus experiencias, tienen el potencial para llevar a cabo actos terroristas, tanto en grupos o como lobos solitarios, en su país u otras naciones occidentales. Más aún, los combatientes extranjeros y las causas que apoyan actúan también como inspiración para los individuos radicalizados quienes, ya sea por la imposibilidad de viajar al exterior para entablar

actividades terroristas, como por elección calculada, deciden llevar a cabo ataques tipo lobo solitario en sus patrias.

Al fin y al cabo, debe llevarse a cabo una acción concertada para disuadir, detectar, perseguir, desarticular y detener a quienes puedan hacernos daño. Significativamente, las operaciones de las agencias de inteligencia y del orden público, junto con la ayuda militar/de SOF donde haya brechas, así como una mayor legislación, son algunas de las tantas metodologías que pueden utilizarse. Deben emplearse esfuerzos por igual para evitar la radicalización en el país. Además, los esfuerzos deben dirigirse a desarticular y destruir organizaciones extremistas y sus cúpulas de mando, las cuales contribuyen a desestabilizar el mundo. Como explicó el presidente Obama, “Las resoluciones solas no son suficientes. Las promesas en papel no pueden mantenernos a salvo. La alta retórica y las buenas intenciones no detendrán ni siquiera un solo atentado terrorista”. Concluyó diciendo, “Las palabras que se dijeron hoy aquí deben igualarse y convertirse en acciones, en hechos”.<sup>58</sup>

## Notas

1. J. Skidmore, “Foreign Fighter Involvement in Syria,” Instituto Internacional Contra el Terrorismo, 2014, 9; y Centro de Estudios de Seguridad, “Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries,” Estudio de CSS, Zurich, marzo de 2014, 4; y Jeanine de Roy van Zuijdewijn, “Fearing the Western Muslim Foreign Fighter. The connection between Fighting Defensive Jihad and Terrorist Activity in the West,” Tesis de la Maestría en Artes, Universidad de Utrecht, 2014, 59.
2. David S. Malet, “Foreign Fighters: Transnational Identity in Civil Conflicts,” Ph.D. Disertación de doctorado, Universidad George Washington, 2009, 9.
3. Barak Mendelsohn, “Foreign Fighters – Recent Trends,” *Orbis*, Primavera de 2011, 193. Mendelsohn aclara que debe hacerse una distinción entre un combatiente extranjero en un conflicto local que no es la guerra de su propio país y “un combatiente extranjero adiestrado; una persona local que va hacia otra área, recibe entrenamiento, y regresa para llevar a cabo ataques en otros lugares, generalmente en su propio país.”
4. Thomas Hegghammer, “The Rise of Muslim Foreign Fighters. Islam and the Globalization of Jihad,” *International Security*, Vol. 35, Vol. 3 (Invierno de 2010/11), 57-58.
5. Ibid.
6. Skidmore, “Foreign Fighter Involvement in Syria,” 9; y Centro para Estudios de Seguridad, “Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries,” 4.
7. David Malet, “Why Foreign Fighters? Historical Perspectives and Solutions,” *Orbis*, Invierno de 2010, 114. El Dr. Malet indicó: “No es casualidad que la mayoría de las misiones suicidas en Afganistán e Irak fueron llevadas a cabo

por combatientes extranjeros, no por militantes locales. Al luchar por lo que suele ser un ideal abstracto, sin preocuparse por la venganza directa contra sus familias, los combatientes extranjeros no necesitan mostrar piedad. Algunos grupos insurgentes como el Estado Islámico de Irak y al-Sham (ISIS/EI) y Jabhat al-Nusra de Siria, han tomado ventaja de esta dinámica y utilizado extranjeros para atentar contra civiles cuando los combatientes locales no lo hacen. David Malet, "In Depth: Foreign Fighters Playbook," *Foreign Affairs*, 8 de abril de 2014, consultado el 28 de julio de 2014 en: <http://www.group3.com/News-Analysis/in-depth-foreign-fighters-playbook.html>.

8. Hegghammer, "The Rise of Muslim Foreign Fighters," 53.
9. Malet, "Why Foreign Fighters?," 97.
10. Skidmore, "Foreign Fighter Involvement in Syria," 33. El Estado Islámico es una organización sunita yihadista que se denominó primero Estado Islámico de Irak y el Levante o Estado Islámico de Irak y Siria, según la traducción realizada. La confusión gira en torno a la interpretación de la palabra "Levante", que en árabe es al-sham, lo cual puede significar Levante, Siria, o incluso Damasco, en algunas circunstancias. El nombre pasó a ser Estado Islámico en 2013.
11. Ben Winsor, "Where They Came From," *Business Insider*, 27 de agosto de 2014, consultado el 29 de agosto de 2014 en: <http://www.businessinsider.com/isis-is-recruiting-westerners-countries-2014-8#ixzz3Bdt8hVYI>.
12. Departamento de Asuntos Exteriores, Iraq Situation Report, 4 de junio de 2015.
13. Hegghammer, "The Rise of Muslim Foreign Fighters," 53.
14. Skidmore, "Foreign Fighter Involvement in Syria," 15.
15. Thomas Hegghammer, "Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting," *American Political Science Review*, febrero de 2013, 10; and Alexander Corbeil, "Why Canada must address its foreign-fighter problem," *The Globe and Mail*, 16 de julio de 2014, consultado el 24 de julio de 2014 en: <http://www.theglobeand-mail.com/globe-debate/why-canada-must-address-its-foreign-fighter-problem/article19631289/>.
16. Quoted in Jez Littlewood, "Foreign Fighters: what to read to grasp the key issues," consultado el 28 de julio de 2014 en: <http://npsia.wordpress.com/2014/07/03/foreign-fighters-what-to-read-to-grasp-the-key-issues/>.
17. Citado en Eric Schmitt y Thom Shanker, *Counter Strike: The Untold Story of America's Secret Campaign Against Al Qaeda* (New York: Times Book, 2011), 213.
18. Robert A. Pape, *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism* (New York: Random House, 2006), 16-24.
19. Skidmore, "Foreign Fighter Involvement in Syria," 18.
20. Richard Barrett, "Foreign Fighters in Syria," *The Soufan Group*, junio de 2014, 16, 28; y Skidmore, "Foreign Fighter Involvement in Syria," 18.

21. Barrett, "Foreign Fighters in Syria," 16; y Skidmore, "Foreign Fighter Involvement in Syria," 18. Gran mayoría de combatientes indica que su profesión es estudiante, lo cual convierte a las universidades en lugares de reclutamiento para las organizaciones extremistas. Barrett, "Foreign Fighters in Syria," 28.
22. Hegghammer, "Should I Stay or Should I Go?," 10.
23. Steve Chase, "Al-Qaeda switching tactics, CSIS warns," 23 de abril de 2012, *Globe and Mail*.
24. Ibid.
25. Southern Law Center, *Age of the Wolf. A Study of the Rise of Lone Wolf and Leaderless Resistance Terrorism* (Montgomery, AL: Southern Poverty Law Center, 2015), 5.
26. Citado en Ibid., 214. Un informe muy confiable que emitió el Departamento de Policía de Nueva York en 2007 sobre radicalización describió un proceso en cuatro fases que transforma a "ciudadanos comunes y corrientes" en terroristas nacionales. En la primera fase, denominada "Prerradicalización", el estudio indica que la mayoría de los terroristas nacionales tienen empleos normales y viven vidas normales. La segunda fase, "autoidentificación", ocurre cuando los individuos son influidos por eventos externos o internos y comienzan a explorar la corriente yihadista islámica por su cuenta, generalmente en Internet. La tercera fase, "adoctrinamiento", se produce cuando el individuo se adhiere completamente a una ideología extremista y está dispuesto a perpetrar actos de violencia para apoyar la causa. El estudio indica que esta fase suele ser producto de influencias religiosas, como de un imán u otra figura religiosa respetada, quien declara que la violencia es una obligación religiosa. Por último, la "yihadización" surge cuando los individuos aceptan cometer actos violentos en nombre del Islam como su obligación y conspiran para llevar a cabo actos terroristas. Ibid., 213.
27. Schmitt and Shanker, *Counter Strike*, 108.
28. El término "lobo solitario" fue popularizado por los racistas Tom Metzger y Alex Curtis, pertenecientes a la Liga Anti Difamación, quienes creían que la actividad encubierta individual era el medio más eficaz para avanzar en una causa, ya que el "lobo solitario" deja la menor cantidad posible de pruebas que pueden ser recopiladas por el orden público, lo cual limita la probabilidad de ser descubiertos o capturados.
29. U.S. Government, "Rightwing Extremism: Current Economic and Political Climate Fueling Resurgence in Radicalization and Recruitment," Office of Intelligence and Analysis, IA-0257-09 (Washington: U.S. Department of Homeland Security, abril de 2009), 7. La autonomía de los lobos solitarios es un punto clave de la amenaza. Los individuos como Theodore Kaczynski, más conocido como "Unabomber", operó sin ser detectado durante 17 años, porque podía trabajar solo y tomarse el tiempo que consideraba necesario.
30. Jeffery D. Simon, "What Makes Lone-Wolf Terrorists so Dangerous?," UCLA Newsroom, 18 de abril de 2013, consultado el 3 de octubre de 2014 en: <http://newsroom.ucla.edu/stories/what-makes-lone-wolfe-terrorists-245316>.

31. Luiza Ch. Savage, "The return of fear on the U.S.-Canada border," *Macleans*, 5 de octubre de 2014, consultado el 5 de octubre de 2014 en: <http://www.msn.com/en-ca/news/world/the-return-of-fear-on-the-us-canada-border/ar-BB7D7vU>.
32. Jeremy Littlewood, "Foreign fighters: The Canadian Connection," 16 de julio de 2014, consultado el 28 de julio de 2014 en: <http://vanguardcanada.com/foreign-fighters-the-canadian-connection/>.
33. BBC News, "Australia puts counter-terrorism units in airports," 227 de agosto de 2014, consultado el 18 de septiembre de 2014 en: <http://www.bbc.com/news/world-asia-28948498>. Un terrorista suicida de 18 años originario de Melbourne mató en julio de 2014 a varias personas en un mercado cerca de una mezquita en Bagdad. En septiembre, perturbadoras imágenes de un niño, presunto hijo de un combatiente extranjero australiano, sosteniendo la cabeza seccionada de un soldado sirio, estremecieron a Australia y al mundo. Australia ha anunciado que prohibirá a sus ciudadanos viajar a ciertas áreas para unirse a grupos militantes.
34. Schmitt y Shanker, *Counter Strike*, 112.
35. Fox News Channel, 17 June 2015.
36. Ibid., 217. Se asustó cuando se dirigía a su objetivo al ver a agentes de vigilancia estadounidenses, y un imán le advirtió que las autoridades federales habían estado preguntando por él. En consecuencia, Zazi se deshizo de sus explosivos y regresó a Colorado, donde fue arrestado varios días después con los demás conspiradores.
37. Ibid., 221. En todos estos casos, las agrupaciones terroristas han intentado utilizar a combatientes extranjeros para que regresen a sus hogares y lleven a cabo ataques, por tener pasaportes estadounidenses y conocimientos de la cultura y la vida en Estados Unidos, lo cual les permitiría "volar sin ser detectados, sin restricciones".
38. Los hermanos Tsarnaev armaron sus bombas caseras en ollas a presión, con instrucciones descargadas de una revista yihadista en línea.
39. Lindsay Bever and Brian Murphy, "Gunman outside Muhammad cartoon event identified as suspected militant sympathizer," *Washington Post*, 4 de mayo de 2015, consultado el 31 de mayo de 2015 en: <http://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2015/05/03/gunmen-shot-dead-in-texas-after-opening-fire-outside-prophet-muhammad-cartoon-show/>.
40. Southern Law Center, *Age of the Wolf. A Study of the Rise of Lone Wolf and Leaderless Resistance Terrorism* (Montgomery, AL: Southern Poverty Law Center, 2015), 4, 8.
41. Romina Maurino, "Foiled terrorism plot targeted TSX, CSIS," *Globe and Mail*, consultado el 6 de enero de 2010 en: <https://www.theglobeandmail.com/>.
42. Michael Friscolanti, "The merciless and meticulous Toronto 18 ringleader goes to prison for life," *Macleans*, 18 de enero de 2010, consultado el 1 de octubre de 2014 en: <http://www.macleans.ca/news/canada/life-sentence-for-toronto-18-ringleader/>.
43. Ibid.

44. Canada, *2014 Public Report on the Terrorist Threat to Canada*, 31.
45. Canadian Press, "ISIL puts Canadians on global hit list," 22 de septiembre de 2014, consultado el 22 de septiembre de 2014 en: <http://news.ca.msn.com/canada/isil-puts-canadians-on-global-hit-list>. Indicó que "como nuestros aliados, no nos intimidarán las amenazas mientras niños, mujeres, hombres y minorías religiosas inocentes vivan con temor entre estos terroristas".
46. Jordan Press, "Harper promises new terror measures," *The National Post*, 10 de octubre de 2014, A4.
47. Daniel Leblanc y Colin Freeze, "RCMP CSIS track foreign fighters," *The Globe and Mail*, 10 de octubre de 2014, A1. El director del CSIS reveló que "no tenemos información sobre un ataque inminente, pero tenemos que permanecer en guardia, la amenaza es real".
48. CTV Nightly News, 20 April 2015. 20 de abril de 2015. CSIS ha expresado que el fenómeno de canadienses participando en actividades extremistas en el exterior es grave. En los últimos años hubo terroristas canadienses implicados en atentados perpetrados en Argelia, Bulgaria y Somalia, así como en Siria e Irak. En particular, las autoridades búlgaras buscan a Hassan El Hajj Hassan en conexión a un atentado con bomba, perpetrado en nombre de Hezbolá en un autobús, donde murieron seis personas y 35 resultaron heridas en julio de 2012. Además, en enero de 2013, dos extremistas canadienses participaron en un ataque terrorista en una planta de gas argelina, cerca de Amenas, Argelia; un canadiense estuvo involucrado en el atentado perpetrado en la Corte Suprema de Somalia en abril de 2013, donde murieron más de 35 personas y decenas resultaron heridas; y Salman Ashrafi, de Calgary, llevó a cabo un atentado terrorista con bomba en una operación del Estado Islámico llevada a cabo en Irak en noviembre de 2013, donde murieron 46 personas. Ver Nadim Roberts, "Gregory and Collin Gordon, Calgary brothers, join ranks of Canadians fighting for ISIS," CBC News, 28 August 2014, accessed 2 September 2014 at: <http://www.cbc.ca/news/gregory-and-collin-gordon-calgary-brothers-join-ranks-of-canadians-fighting-for-isis-1.2749673>; and Stewart Bell, "As Many As 100 Canadians Could Be Fighting In Syria Against Assad Regime, Think Tank Says," 28 de agosto de 2014, consultado el 2 de septiembre de 2014 en: <http://news.nationalpost.com/2013/12/17/as-many-as-100-canadians-could-be-fighting-in-syria-against-assad-regime-think-tank-says/>.
49. Ver Canada, *Building Resilience Against Terrorism. Canada's Counter-Terrorism Strategy* (Ottawa: Public Safety Canada, 2013), 4, 13-26; Canada, *2014 Public Report on the Terrorist Threat to Canada*, 35.
50. Canada, *2014 Public Report on the Terrorist Threat to Canada*, 13.
51. MSN News, "U.N. Security Council Cracks Down on Terrorists," 24 de septiembre de 2014, consultado el 24 de septiembre de 2014 en: <http://news.ca.msn.com/top-stories/un-security-council-cracks-down-on-terrorists>.
52. Center for Security Studies, "Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries," 6.

53. David Malet, "In Depth: Foreign Fighters Playbook," *Foreign Affairs*, 8 de abril de 2014, consultado el 28 de julio de 2014 en: <http://www.grouph3.com/News-Analysis/in-depth-foreign-fighters-playbook.html>; Schmitt y Shanker, *Counter Strike*, 213; Skidmore, "Foreign Fighter Involvement in Syria," 18; y Barrett, "Foreign Fighters in Syria," 16.
54. Pascale Siegel, "Why Should We Be Worried?," consultado el 28 de julio de 2014 en: <http://www.trackingterrorism.org/article/foreign-fighters-syria-why-we-should-be-worried/why-we-should-be-worried>.
55. Como ejemplo del orden público trabajando con grupos comunitarios, el RCMP y dos grupos islámicos esperan luchar contra los llamativos videos de reclutamiento filmados por extremistas como el Estado Islámico, con ayuda de un manual de 37 páginas dirigido a jóvenes en peligro de radicalización. El manual, titulado "Unidos contra el terrorismo" tiene como finalidad combatir la idea difundida por los extremistas: que ser un verdadero musulmán requiere hacer la guerra a la sociedad occidental. Tiene también la finalidad de informar a los padres sobre señales de alerta indicativas de que sus hijos podrían estar siendo radicalizados (por ejemplo, comportamiento antisocial repentino, interés en sitios web extremistas y adopción de puntos de vista contra la mujer). Hay además una sección destinada a no musulmanes designada a educar al público sobre la diferencia entre la religión musulmana y la violencia del extremismo. Steve Lambert, "Booklet helps parents recognize radical extremists," consultado el 30 de septiembre de 2014 en: <http://preview.msn.com/en-ca/news/canada/booklet-helps-parents-recognize-radical-extremists/ar-BB6qur6>.
56. Corbeil, "Why Canada must address its foreign-fighter problem."
57. Hegghammer, "The Rise of Muslim Foreign Fighters," 90.
58. MSN News, "U.N. Security Council Cracks Down on Terrorists."

# Operaciones

## Capítulo 9. Fronteras y seguridad

*Dr. Christian Leuprecht*

### **Fronteras y redes ilícitas: Cinco cuestiones claves para el éxito de la misión**

**S**e da ampliamente por sentado que las fronteras son elementos de la soberanía estatal. En este capítulo se cuestiona esta suposición. Cinco son los puntos que todo táctico, operador y estratega debería preguntarse sobre fronteras y redes: ¿Importan las fronteras? ¿Importa la estructura de las redes transfronterizas? ¿Importa si la red transfronteriza está organizada jerárquicamente? ¿Importa el propósito de la red transfronteriza? y ¿Es importante el producto que se está traficando? Hacernos estas preguntas nos acerca a reconocer la función y naturaleza cambiantes de las fronteras en la globalización y cómo contener su explotación con fines ilícitos. Por ejemplo, uno podría esperarse que la frontera tenga repercusiones diferentes para las redes de tráfico de armas que para las redes de narcotráfico. Las drogas tienden a ser ilegales, por lo que se requiere una red más compleja para obtenerlas, fabricarlas, transportarlas e introducirlas a un mercado bastante disperso de compradores individuales. Las armas, en cambio, pueden obtenerse más fácilmente, a tal punto que hasta pueden ser una comunidad legal. Al mismo tiempo tienden a venderse al por mayor, principalmente por su finalidad funcional, en lugar de elevar la ganancia al máximo.

---

*El Dr. Christian Leuprecht es Vicedecano de la Facultad de Artes y profesor adjunto del Departamento de Ciencias Políticas y Económicas del Real Colegio Militar de Canadá, y profesor designado en el Departamento de Estudios Políticos y en la Escuela de Estudios de Políticas de la Universidad Queen's, donde también es "fellow" del Instituto de Relaciones Intergubernamentales y del Centro de Queen's para Política Internacional y de Defensa.*

Uno de los problemas fundamentales que tienen los encargados de luchar contra las redes ilícitas es que, aunque los datos de inteligencia obtenidos proporcionen una buena descripción del flujo de productos ilícitos, las redes organizacionales que facilitan su circulación no se conocen muy bien. Esto no es totalmente sorprendente, ya que las leyes ilegales son, por su naturaleza inherente, difíciles de estudiar, y la recopilación de datos es una tarea ardua y puede, en muchas partes del mundo, ser letal. De hecho, en aquellos lugares donde las fronteras y las redes ilícitas son una gran preocupación, la recopilación de datos se torna más difícil. Por lo tanto, este capítulo recurre en su lugar a una bibliografía emergente que se esfuerza en estudiar las fronteras, las redes ilícitas y sus nexos, donde hay datos disponibles para generar un caudal de conocimientos que se presten a su aplicación y verificación en otras partes, es decir, en gran parte del resto del mundo donde el fenómeno de las redes transfronterizas ilícitas es incluso más difícil de estudiar y contener.

## Efectos de la frontera

El espacio es una forma de comprender el mundo. Las suposiciones geográficas naturalizan la segmentación política del espacio. Tradicionalmente se ha conocido a las fronteras “como constituyentes de las líneas físicas y sumamente visibles de separación entre el espacio político, social y económico”.<sup>1</sup> Pero su importancia real subyace en el proceso fronterizo que las genera y las instituciones que las manejan. Esas instituciones “permiten la legitimación, valorización y dominación, crean un sistema u orden a través del cual puede ejercerse el control”.<sup>2</sup> Politizan el espacio y lo ponen bajo control. Citando a Painter: “El Estado no es solo un conjunto de instituciones, sino de entendimientos: historias y relatos que el Estado dice de sí mismo y que justifican su existencia”.<sup>3</sup> El surgimiento del Estado ha estado pues supeditado a ciertos procesos que convirtieron el espacio en “espacio estatal”.<sup>4</sup>

Los factores fronterizos surgidos de diferencias en políticas entre las jurisdicciones soberanas son considerables y sus repercusiones sobre el bienestar social se encuentran entre los principales rompecabezas de la economía internacional.<sup>5</sup> En su libro titulado *La economía del lugar*, Loesch infirió que, según la economía neoclásica, las fronteras generadas por estos procesos son costosas porque imponen barreras al libre comercio y a la libre circulación de bienes, trabajo o capacidades.<sup>6</sup> A pesar de la integración económica, las

fronteras siguen ‘importando’, porque delinear los límites de los gobiernos.<sup>7</sup> También restringen las redes sociales y las interacciones humanas.<sup>8</sup>

## **Globalización desvirtuada**

La globalización ha facilitado el surgimiento de la cadena de suministro transcontinental, junto con la expansión de los mercados ilícitos. La globalización desvirtuada es la parte de la economía global que satisface la demanda de productos y servicios ilegales o considerados repugnantes en un lugar, usando el suministro proveniente de otra parte del mundo donde la moral es diferente o el orden público es menos eficaz.<sup>9</sup> El TOC se ha convertido en una coyuntura perversa del entorno de la seguridad global. La preponderancia del TOC es resultado de instituciones estatales mal conformadas para enfrentar los desafíos que suponen las desigualdades económicas y demográficas, el surgimiento de la violencia étnica y sectaria, el volumen de personas cruzando fronteras nacionales de todo tipo, desde turistas a refugiados, y el crecimiento de la tecnología.<sup>10</sup>

Existe una literatura emergente que genera una convergencia entre el TOC y el terrorismo: los terroristas están optando por operaciones delictivas organizadas para facilitar sus actividades, a la vez que el crimen organizado está recurriendo a medidas terroristas para apoyar las suyas.<sup>11</sup> El SCTOC de 2011 de la Casa Blanca concluye que las “redes criminales no solo están extendiendo sus operaciones, sino que están también diversificando sus actividades. El resultado es una convergencia de amenazas, las cuales han evolucionado para volverse más complejas, volátiles y desestabilizantes”.<sup>12</sup> La convergencia ha mejorado también la capacidad de los grupos para evadir contramedidas oficiales, superar desafíos logísticos, identificar y explotar debilidades y oportunidades en el sistema estatal, y atacar dicho sistema.<sup>13</sup>

Las redes terroristas son difíciles de detectar, e incluso más difíciles de estudiar en forma precisa e integral. Gran parte de la información sobre los individuos y sus actividades puede ser clasificada o desconocida. Sin embargo, la detección de la forma en que los terroristas ganan, trasladan, guardan y utilizan el dinero es esencial para disuadir, detectar, dismantelar y desalentar a las redes terroristas. La tendencia ha sido alejarse de estudiar el terrorismo solo a través de la lente del análisis individual u organizacional, y hacerlo mediante la dinámica social de las redes como un todo.<sup>14</sup> Las redes hacen posible que los grupos terroristas superen los problemas inherentes a

la movilización y la comunicación. Por ende, los legisladores y profesionales de seguridad se esfuerzan en conocer lo que impulsa la creación de redes, cómo operan y cómo hacen para cambiar con el tiempo. El análisis de los patrones longitudinales de intercambio entre nodos se conoce como SNA.

La estructura de la red puede surgir a partir del diseño, por ejemplo, cuando un negocio crea un organigrama para manejar la coordinación y gobernanza. No obstante, muchas redes del mundo real se crean debido a la acumulación de conexiones en pares, cada una de las cuales las hacen localmente los dos individuos en cuestión y, en ocasiones, con un elemento de casualidad. Las propiedades de una red tal son emergentes, pero la estructura resultante está también limitada por el propósito, por lo cual puede revelar “lo que funciona”. Si la red no contiene los actores necesarios, o si tales actores no pueden comunicarse como hace falta, es poco probable que la red sea eficaz.

## Redes ilícitas

Las redes ilícitas son la unidad de análisis más importante para comprender la formación y dinámica de las organizaciones ilícitas de hoy en día. Ha habido un cambio de enfoque del estudio, que ha pasado de la lente del análisis individual u organizacional, a un intento de estudiar la dinámica social de las redes como un todo.<sup>15</sup> Las redes hacen posible que los grupos terroristas superen los problemas inherentes de la movilización y la comunicación. Tal como lo manifestó Thorelli, “Las organizaciones existen debido a las economías de escala y especialización, y a la capacidad de reducir los costos de la transacción”.<sup>16</sup> SNA es, por ende, el estudio de miembros individuales, representados por los nodos de la red, y las relaciones entre estos miembros, representadas por enlaces. Con el tiempo, el patrón de intercambio entre nodos es la base del análisis de las redes.<sup>17</sup>

Como enfoque relacional a las interacciones sociales, SNA ha surgido en la literatura como un método importante para analizar y desarticular redes ilícitas.<sup>18</sup> Este no siempre ha sido el caso pues se creía, tradicionalmente, que las redes ilícitas estaban centralizadas y operaban como corporaciones jerárquicas.<sup>19</sup> Trazando los vínculos entre los diversos nodos del grupo como son, en vez de como deberían ser o se espera que sean, la teoría del SNA cuestiona este punto de vista.<sup>20</sup> Aplicado a varios grupos en distintos lugares del mundo,<sup>21</sup> este enfoque hace posible determinar la estructura y función

de la red como un todo y el papel de cada persona en el grupo con relación a los demás.<sup>22</sup>

## **Estructura y centralidad de las redes**

Uno de los aspectos más sobresalientes de las redes ilícitas que puede explicarse a través del uso del SNA es su estructura. La estructura de la red puede surgir a partir del diseño, como por ejemplo cuando un negocio crea un organigrama para manejar la coordinación y la gobernanza. Sin embargo, muchas redes del mundo real se crean debido a la acumulación de conexiones pares, cada una de las cuales las hacen localmente dos individuos con inquietudes y con un toque de casualidad. Las propiedades de tal red son emergentes, pero la estructura resultante puede estar también limitada por el propósito, pudiendo así ser reveladora de “lo que funciona”. Si la red no contiene a los actores necesarios, o si no pueden comunicarse como hace falta, es poco probable que la red sea eficaz. Las estructuras de las redes importan, porque dictan el flujo de los recursos e información.

En la literatura sobre redes ilícitas se han identificado muchos tipos diferentes de redes: cadena, núcleo (estrella), participantes múltiples, formada por canales (hermandad). Las redes en cadena conectan nodos en un camino simple; los nodos están conectados solo a un vecino único en cada dirección, excepto los nodos de inicio y fin. Las redes núcleo tienen un solo nodo central (o tal vez una pequeña central de nodos), conectados entre sí en un comienzo. Los nodos periféricos tienen pocas conexiones con otros nodos, si es que tienen alguna. Por otra parte, el nodo central proporciona la única conexión entre los otros nodos; de esta forma tiene un alto nivel de control o ventaja. El nodo central es un punto de falla, siendo por ende una vulnerabilidad para la red. Las redes de participantes múltiples presentan múltiples nodos centrales. Esto permite tener varios operadores en una sola red, lo que aumenta la complejidad y el tamaño de las redes con participantes múltiples, comparado con las redes en cadena o núcleo. Las redes formadas por canales son aquellas en que la mayoría de los nodos están conectados a la mayoría de los otros nodos.

Las redes núcleo contienen nodos o un pequeño grupo de nodos, que están en el centro de tres o más nodos, que tienen pocos enlaces o ninguno. A estos nodos centralizados se los suele denominar núcleos y ocupan una posición de influencia y poder debido a sus funciones en materia de

información o flujo de equipamiento bélico. La red estrella, en la cual un solo nodo actúa como conductor para transmitir los recursos e información a muchos otros nodos, es posiblemente el ejemplo mejor conocido de una red núcleo. La otra posición estructural importante que puede tener un actor en una red social es la de agente. Los agentes gozan de una posición ventajosa dentro de las redes, ya que unen huecos estructurales (grupos de actores no conectados) y tienen mayor acceso a la información, oportunidades y habilidades. Los agentes no tienen necesariamente que estar conectados a muchos otros, ya que su importancia proviene de unir subpartes desconectadas de la red. La posición de ventaja que tienen los agentes en una red se deriva principalmente de su acceso a información diversa, no redundante.<sup>23</sup> Como dice Burt, “Las personas cuyas redes unen los huecos estructurales entre grupos tienen acceso más temprano a una mayor diversidad de información, y tienen experiencia en trasladar información a través de todos los grupos. Este es el capital social de la agencia “.<sup>24</sup>

Identificar núcleos y agentes dentro de una red requiere usar dos conceptos claves: centralidad de grado y de intermediación. Estos dos conceptos, y su utilidad para determinar cuáles son los actores prominentes dentro de una red criminal, fueron mencionados por Morselli.<sup>25</sup> La centralidad de grado es la medida sencilla del volumen de contactos que posee cada nodo dentro de una red. Es una medida del número de vecinos inmediatos que tiene un actor. La centralidad de intermediación es la medida de la posición de un actor dentro de una red. Los actores con medida alta de intermediación se ubican frecuentemente en el tramo más corto entre dos actores.<sup>26</sup> Esta medida capta hasta qué punto ciertos nodos conectan partes de la red que de otra forma tendrían poco contacto, o probablemente ninguno. Estos individuos importantes son agentes, por cuanto controlan y transmiten el flujo de información y recursos entre partes no vinculadas de una red.<sup>27</sup> Las características específicas de la función de un individuo en una red están asociadas a medidas específicas de centralidad, tal como figura en la matriz de la Tabla 1.

Un individuo con centralidad de grado alto y centralidad de intermediación alta tiene las ventajas de poder controlar el flujo de información entre distintas subredes, además de poder llegar a un gran número de individuos rápidamente. En las redes sociales, el grado al que puede llegar un líder de subgrupo de esas características está limitado por aspectos cognitivos y de extensión de control – en redes criminales e ilícitas, los individuos en esas

Centralidad de grado alto y centralidad de intermediación baja <i>Miembro bien informado de un subgrupo</i>	Centralidad de grado alto y centralidad de intermediación alta <i>Líder de subgrupo</i>
Baja, tanto en centralidad de grado como en centralidad de intermediación <i>Soldado de a pie</i>	Centralidad de grado bajo y centralidad de intermediación alta <i>Agente ideal</i>

Tabla 1. Matriz de centralidad<sup>28</sup>

posiciones conocen bien la vulnerabilidad de su grado alto, la cual se traducirá en desarticulación en caso de arresto o eliminación. Existen por lo tanto presiones para limitar el grado de cualquier individuo. En cambio, para las redes sociales criminales e ilícitas, la falta de confianza genera una presión compensatoria dirigida a un aumento del grado para que los líderes de las redes reduzcan las amenazas de problemas sorpresivos en la dirigencia o la división del grupo. En una organización de esta naturaleza es probable por lo tanto que un individuo con centralidad de grado alto y de intermediación alta sea el líder, al menos de un subgrupo importante.

No obstante, el estudio de Morselli sobre la pandilla de motociclistas *Hell's Angels* en la provincia de Quebec, Canadá, descubrió que la posición más ventajosa en una red es la del 'agente ideal', un individuo con centralidad de grado bajo pero con centralidad de intermediación alta. Este tipo de agente puede adoptar medidas estratégicas dentro de la red, además de proporcionar acceso a la información y recursos que otros no pueden conseguir, pero no tiene necesariamente volúmenes altos de comunicación o gestión con las cuales competir. Además, los grados inferiores de tales individuos los hacen menos visibles.<sup>29</sup>

## Resistencia y jerarquía

Las redes proporcionan resistencia para las actividades criminales. Duijn, Kahirin y Sloot descubrieron que las redes criminales pueden volverse aún más fuertes luego de ser detectadas por el orden público, lo cual significa que la acción policial contra las redes criminales debe llevarse a cabo con cuidado.<sup>30</sup> Existe un intercambio constante entre seguridad y eficiencia en las redes oscuras, y las organizaciones delictivas suelen optar por la eficiencia, dado lo limitado entre tiempo– tarea en que operan.<sup>31</sup> Aunque se piensa con frecuencia que la estructura de las redes criminales es rígida,

la medida en que se adaptan es clave para su supervivencia.<sup>32</sup> En respuesta a la presión del orden público, las redes han optado por descentralizar su estructura, aunque aun así, siguen siendo con frecuencia vulnerables.<sup>33</sup> De hecho, Bright y Delaney descubrieron que las centralidades de los nodos en una red de narcotraficantes cambiaban con el tiempo, ya que los individuos cambiaban de papel para satisfacer las necesidades que surgían al irse desarrollando la red.<sup>34</sup> En consecuencia, las redes suelen estar mucho más descentralizadas de lo que pensamos. Kenney descubrió que el narcotráfico colombiano se basaba en una serie de pequeñas redes fluidas, en lugar de carteles monolíticos.<sup>35</sup> La resistencia de las redes de narcotraficantes, a saber, su capacidad de adaptación, puede convertirlas en un adversario difícil para el orden público. En efecto, la jerarquía se contrapone a las características particulares de las redes, que se proclaman como “estructuras temporales, dinámicas, emergentes, adaptables, emprendedoras y flexibles”, un “diseño de vanguardia”.<sup>36</sup> De forma similar, la representación rígida de las redes contrasta fuertemente con las redes como estructura organizacional, la cual consiste en “operadores [que están] divididos en categorías, [son] sumamente adaptables [y] móviles”.<sup>37</sup>

## Diferenciación funcional

La naturaleza y alcance de las medidas de centralidad se relacionan con la función de una red ilícita: la estructura de la red refleja la función que satisface.<sup>38</sup> Si comparamos las redes de Al-Shabaab, las redes de recaudación de fondos presentan una estructura tipo núcleo, mientras que las redes de reclutamiento son de tipo canalizadas, donde la mayoría de los nodos están conectados a la mayoría de los demás. Más aún, las redes de recaudación de fondos son transcontinentales; es decir, cruzan fronteras internacionales. Por lo tanto, esas redes no se ven obstaculizadas por la proximidad física de los individuos entre sí, en la red, sino que dependen mayormente de las acciones de los agentes.<sup>39</sup>

## Mercancías

En un estudio sobre tráfico de armas a lo largo de la frontera canadiense-estadounidense, mostré cómo las mercancías afectan la estructura de las redes; las redes transfronterizas de tráfico de armas toman la forma de redes simples en cadena o redes núcleo un poco más avanzadas.<sup>40</sup> Dada

la disponibilidad de armas legales en los Estados Unidos, es comprensible que las redes en cadena sean tan prevalecientes; el tráfico transfronterizo es simplemente cruzar la frontera. Las redes en cadena también parecen ser fáciles de desarticular. Si sacamos simplemente a un actor, se rompe la cadena. Los actores de las redes en cadena son relativamente iguales en cuanto a centralidad, lo que da como resultado un flujo equivalente de información y recursos a través de los actores secuenciales de una red en cadena. En consecuencia, cuando un actor está comprometido, también lo están los demás y pocos miembros de las redes transfronterizas en cadena que se dedican al tráfico de armas pueden escapar al arresto cuando el orden público descubre y desbarata la agrupación.

Por el contrario, las redes núcleo tienen mayor capacidad. Las mulas tienden a presentar una centralidad de grado bajo e intermediación baja y están coordinadas por un agente que une las brechas entre el suministro de armas a entregar por las mulas y el comprador que suele tomar la forma de mafia criminal organizada. El puente que tienden estos agentes los establece como punto crucial de la red, en virtud de su centralidad de intermediación alta. Sin su presencia, el suministro de armas puede suspenderse fácilmente. Las diversas redes de tráfico de armas observadas cumplieron con su propósito cuando los agentes se vieron comprometidos y arrestados. Mientras que apuntar contra los agentes pareciera ser una forma eficaz para desarticular las redes transfronterizas de tráfico de armas que toman la forma de redes núcleo, la tarea más complicada es la de asegurar que otros agentes no tomen su lugar y surjan redes para llenar el vacío.

Expresó también, en el mismo artículo, la hipótesis de que las redes de tráfico transfronterizo de armas toman formas más simples que las redes transfronterizas de narcotráfico, como se manifiesta en distintas estructuras de redes. Para ambos tipos de redes, la pieza transfronteriza real es análoga: cierto número de desplazamientos transfronterizos paralelos y un solo nodo recolector en el otro lado. Que haya un único nodo recolector puede que sea una función de confianza; si las mulas tuvieran más de una persona a quien reportarse, sería muy fácil para ellas cruzar la frontera y comenzar a hacer negocios por su cuenta. Sorprende que los recolectores no hagan recortes entre ellos y las mulas que llegan, lo cual los haría más esquivos a la detección luego de una intercepción.

Existen dos diferencias entre ambas clases de redes, surgiendo la primera de la facilidad para obtener la mercancía. Como las armas están fácilmente

disponibles, no se requiere una estructura para manejar la adquisición. La obtención de drogas, en cambio, requiere acceso a un conducto global, por lo cual también es necesario un proceso de adquisición mucho más sofisticado y extenso, y una red que lo apoye. La segunda diferencia subyace en el lado de la distribución y deriva de la cantidad de artículos que se transportan. Por una parte, las ganancias por arma son grandes, y los recopiladores no se molestan en establecer redes de distribución, lo cual es su talón de Aquiles: son delatados por las personas a quienes se las venden. Por otra parte, las drogas se venden en cantidades menores que las armas, lo cual obliga a los recolectores a crear y trabajar a través de redes de distribución, lo cual los protege contra ser delatados, al encontrarse más lejos de las personas que son arrestadas. Proyecto Corral, una gran operación anti pandillas lanzada por la policía de Toronto en 2009 con el apoyo de más de 1.000 oficiales de policía de los servicios policiales de Ontario, refleja la eficacia del análisis de redes para derrotar el crimen transnacional. Las pandillas locales como Falstaff Crips y Five Point Generals estaban estrechamente vinculadas a la organización criminal jamaicana conocida como Shower Posse, la cual les suministraba drogas. La policía les confiscó dinero en efectivo, armas, drogas y otros productos de contrabando en 19 jurisdicciones.<sup>41</sup>

En Proyecto Corral, el narcotráfico tomó la forma de una complicada red de múltiples participantes, con numerosos actores influyentes. La red de tráfico de armas que estaba siendo manejada por la misma organización era diferente. A pesar de la capacidad que tenía Shower Posse para manejar una red compleja, no contaba con una red de tráfico de armas transfronteriza sofisticada. La red dependía de uno o dos agentes clave para mantener un flujo constante de armas a través de la frontera.

Tal como lo descubrieron Morselli y Calderoni, la cúpula dirigente de Shower Posse parecía haber reducir su centralidad de grado y la probabilidad de arresto al evitar su participación en la delincuencia callejera.<sup>42</sup> Y Bright y Delaney habían descubierto que los miembros de la Shower Posse cambiaban sus funciones con el tiempo, a medida que la pandilla se iba adaptando a las nuevas circunstancias.<sup>43</sup> Esta flexibilidad de las redes criminales, ya estudiada en el pasado, ayuda a generar la hipótesis de que Shower Posse había adoptado una red más compleja, en respuesta a la presencia de fronteras.

A medida que Shower Posse crecía desde Jamaica hacia el exterior, se requirió una mayor complejidad en la estructura de la red. Como crecía el alcance de la operación, no era posible hacer funcionar una red núcleo con

sede única en Tivoli Gardens, Kingston, Jamaica. Vivian Blake se convirtió en agente por derecho propio al coordinar la sucursal de Shower Posse en Nueva York, y este modelo se repitió en los diversos países por donde se extendió la pandilla. El transporte ilícito de mercancía a través de fronteras exigía que Shower Posse tuviera presencia en ambos lados. Aunque Shower Posse pudo haber actuado como vendedor mayorista de estupefacientes a las pandillas callejeras locales, solo lo hizo una vez que ellos mismos habían transportado las drogas a través de la frontera hacia su presencia local. Para crear una red tan compleja recibieron ayuda de la diáspora jamaicana en los Estados Unidos y Canadá, lo cual facilitó el proceso de creación de sucursales locales de Shower Posse. Shower Posse tomó también ventaja de la corrupción política existente en Jamaica para garantizar la seguridad de su red, lo que les permitió concentrarse más en la coordinación necesaria para traficar tan gran cantidad de mercancías ilícitas a través de múltiples fronteras.

Con respecto a las redes de tráfico de armas, los costos de las transacciones impuestos por las fronteras parecen bajos, en comparación con los vastos mercados de oportunidad que generan las fronteras. Los requisitos previos son tener listo el suministro de armas de un lado de la frontera y a alguien dispuesto a comprarlas y después llevarlas al otro lado de la frontera. Es pues muy posible que existan casos aislados de tráfico de armas, o simplemente individuos que no necesitan una red importante para obtener ganancias del tráfico de armas.

La facilidad con que las personas pueden cruzar la frontera y el gran suministro de armas legales en los Estados Unidos, parecen permitir la proliferación de pequeñas redes de tráfico de armas poco sofisticadas. Esto explica por qué incluso las redes de tráfico de armas con conexiones importantes con el crimen organizado no parecen diferir sustancialmente de las manejadas por unos pocos individuos.

## Conclusión

La agrupación jamaicana Shower Posse simboliza lo difícil que es contener las redes del TOC. La sofisticación de sus operaciones, junto con su influencia política en su país de origen, dificultan los esfuerzos de las autoridades locales para erradicarlas. Cuando el poder del gobierno es débil, las pandillas pueden llenar el vacío llevando a cabo funciones tipo estatal, lo cual las acerca a la población local. No es eficaz intentar desbaratar dichas organizaciones

mediante el procesamiento judicial de traficantes de medio y bajo nivel, ya que las redes son demasiado complejas como para ser desarticuladas por la pérdida de uno o dos nodos con conexiones limitadas. ¿Cómo pudo Christopher “Dudus” Coke, cabecilla de Shower Posse, vivir en libertad y evadir su arresto durante tanto tiempo? La complejidad de la red canalizada de Shower Posse lo protegió de ser procesado. ¿Y cómo hizo la jamaiquina Shower Posse que lideró Coke para extender su alcance desde Jamaica hasta los Estados Unidos y Canadá? A través de una red que debe tener participantes suficientes para procurar ingredientes, drogas fabricadas, traficarlas y llevarlas al mercado en un ambiente donde la mercancía es ilícita, aunque requiera numerosos compradores a pequeña escala.

La naturaleza de la red fue una función de las fronteras que Shower Posse necesitaba cruzar para llevar a cabo sus actividades. Si la ciencia de las redes puede demostrar que las operaciones transnacionales de narcotráfico refuerzan su resistencia haciendo más complejas las estructuras de sus redes ante el desafío impuesto por las mercancías de tráfico ilícito a través de fronteras nacionales, entonces tales redes deben ser mejor comprendidas y atacadas. La complejidad de la red fue la respuesta a las fronteras que Shower Posse necesitaba cruzar para llevar a cabo sus actividades.

Shower Posse utilizaba una red compleja de múltiples participantes, respaldada por conexiones políticas en Jamaica, para crear una empresa criminal sólida. Las organizaciones criminales como Shower Posse son inmunes a ser captadas a través de traficantes callejeros, pues la complejidad de su red significa que seguirán operando con poca desarticulación, ya que los mandos y otros traficantes, mulas y distribuidores siguen estando a salvo. Este enfoque tampoco aborda los fuertes nexos políticos que protegen a las bandas. Para atacar de forma eficaz a las organizaciones criminales que operan a la escala internacional de Shower Posse, los líderes pandilleros –quienes tienen un grado alto de centralidad pero que es bajo entre centralidades– deben ser identificados y atacados para poder desarticular la red y terminar con sus actividades. Dado que el clientelismo es corrosivo para la democracia, las medidas para reducir la corrupción política que permite a las pandillas prosperar en los países anfitriones donde se encuentran, darán sus frutos al debilitar la resistencia de las redes criminales organizadas.

La estructura de las redes es importante para poder disuadirlas, detectarlas y desarticularlas. Se sabe ya que las redes transnacionales suponen un desafío específico, debido al hecho de que ocupan múltiples jurisdicciones, y

si se han adaptado también al desafío que suponen las fronteras abarcativas mediante la adopción de estructuras de redes más complejas, entonces la amenaza que encarnan para el orden público es aún mayor. Retirar solo a algunos actores de la red, poco hará para ponerla en peligro, especialmente si se trata de operativos de nivel medio o bajo. Para desarticular la operación se necesitan más bien esfuerzos concentrados para eliminar el mando pandillero en toda la red.

Si la frontera impone altos costos marginales sobre los productos traficados, podríamos encontrarnos con redes complejas. Este parece ser el caso de las drogas, pero no tanto de las armas. El tráfico de drogas requiere volumen para que sea rentable; el tráfico de armas no. Importan por ende las diferenciales en políticas en las fronteras y los mercados de oportunidad que generan. Un producto que es legal a un lado de la frontera pero no lo es en el otro, está sujeto a tráfico para obtener ganancias directas o indirectas mediante redes en cadena o redes núcleo, relativamente simples. Las complejas redes de múltiples participantes parecen ser necesarias, en cambio, cuando un producto es ilegal a ambos lados de la frontera y su rentabilidad depende del volumen.

Trazar la estructura de las redes ilícitas es imperativo para comprender cuál es la mejor forma de perseguirlas y desbaratarlas. Es sencillo comprometer a actores en la red en cadena, y si puede localizarse a un agente en una red núcleo, es posible eliminarlo y toda la red quedará desarticulada. Esto es particularmente cierto en el caso de agentes que trafican con armas, ya que tienen centralidad de grado alto para concordar con su centralidad de intermediación alta; es decir, como son quienes unen brechas estructurales importantes de las redes, son muy conocidos en toda la red, ya que son el contacto clave de los otros actores. Por ejemplo, pocos traficantes de armas son agentes ideales, precisamente porque es factible que sean identificados por muchos otros miembros de la red, lo cual los convierte en un blanco fácil de identificar por parte del orden público. La escasa sofisticación de esas redes ayuda también a explicar por qué abundan. Cuando alguien sabe cómo ingresar al mercado, son fáciles de armar y de operar. Por ese motivo, el desafío real de entender en qué consisten las redes de tráfico transfronterizo no es cómo dar con los agentes y las redes que conectan, sino cómo disuadir a las personas para que no se conviertan en agentes y permitan que se regeneren las redes. Es por esto que el modelo de políticas encabezado por inteligencia se orienta en desarticular y dismantelar las redes concentrando

sus recursos escasos en los agentes, bajo la forma del análisis dinámico de redes y la selección de objetivos.

En conclusión, las fronteras, las redes y sus nexos son importantes para detectar, dismantelar y disuadir la actividad ilícita organizada. Las fronteras imponen costos de transacción compensatorios, pero abren también mercados de oportunidad: dinámicas que afectan la formación y estructura de las redes transfronterizas. Mientras que las suposiciones sobre estructuras organizacionales jerárquicas abundan, la evidencia empírica sugiere que las estructuras son planas y más autónomas de lo que generalmente se cree. La función de una red depende considerablemente de su estructura; por lo tanto, si se comprende su estructura será posible obtener información sobre su propósito, y viceversa. Por último, la naturaleza de los artículos que circulan a través de una red afecta tanto la estructura de la red, como la forma en que las redes se dispersan al cruzar fronteras. Una agenda de investigaciones más dinámica sobre fronteras y redes debería permitirnos responder algunas de estas preguntas con mayor precisión. El análisis cuidadoso de la conexión entre fronteras y redes, puede ser una contribución simple, pero importante, para el éxito de la misión de quienes tienen encomendado contener el génesis y difusión de las redes transfronterizas ilícitas y sus efectos de segundo orden.

## Notas

1. David Newman, "The Lines That Continue to Separate Us: Borders in Our 'Borderless' World," *Progress in Human Geography*, 30 (2), 2006, 144.
2. Ibid., 149.
3. Joe Painter, *Politics, Geography and "Political Geography"* (London: Arnold, 1995), 47.
4. Neil Brenner, Bob Jessop, Martin Jones, y Gordon Macleod, *State/Space: A Reader* (Oxford: Blackwell Publishing, 2003).
5. Maurice Obstfeld y Kenneth Rogoff, "The Six Major Puzzles in International Macroeconomics: Is There a Common Cause?" in *NBER Macroeconomics Annual*, 2000, Vol. 15, B.S. Bernanke y K. Rogoff, eds. (Cambridge, MA: MIT Press, 2001), 339-412.
6. August Losch, *The Economics of Location*. 2ª ed. revisada. (New Haven: Yale University Press, 1954).
7. John F. Helliwell, *How Much Do National Borders Matter?* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998), y *Globalization and Well-Being* (Vancouver: UBC Press, 2002).

8. Geoffrey Hale y Monica Gattinger, *Borders and Bridges: Canada's Policy Relations in North America* (Don Mills, ON: Oxford University Press, 2010).
9. Nils Gilman, Jesse Goldhammer y Steve Weber, *Deviant Globalization: Black Market Economy in the 21st Century* (New York: Bloomsbury Academic, 2011); y Moises Naim, *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy* (New York: Knopf Doubleday, 2006).
10. Louise I. Shelley, *Dirty Entanglements: Corruption, Crime, and Terrorism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).
11. Michael Miklaucic y Jacqueline Brewer, *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization* (Washington, D.C.: National Defence University Press, 2013); Colin P. Clarke, *The Financing of Terrorism, Insurgency, and Irregular Warfare* (Santa Barbara: Praeger Security International, 2015), 70-94; Lyubov Mincheva y Ted R. Gurr, *Crime-Terror Alliances and the State. Ethnonationalist and Islamic Challenges to Regional Security* (Abingdon: Routledge, 2012); Phil Williams, "Terrorist financing and organized crime: nexus, appropriation, or transformation?" En Thomas J. Biersteker y Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (New York: Routledge, 2008), 126-149; Gregory F. Treverton, Carl Matthies, Karla J. Cunningham, Jeremiah Goulka, Greg Ridgeway y Anny Wang, *Film Piracy, Organized Crime, and Terrorism* (Santa Monica, CA: RAND, 2009); Peter Alldridge, "Acquisition and Deployment of Money for Terrorism," en *Money Launder Law: Forfeiture, Confiscation, Civil Recovery, Criminal Laundering and Taxation of the Proceeds of Crime* (Oxford and Portland: Hart Publishing, 2003), 215-222.
12. The White House, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Addressing Converging Threats to National Security* (Washington, D.C.: The White House, julio de 2011).
13. Nick McKenzie y Richard Baker, "Terrorists Taking Cut Of Millions In Drug Money," *The Age*, de enero de 2014.
14. A. Perliger y A. Pedahzur, "Social Network Analysis in the study of terrorism and political science," *PS: Political Science and Politics* 44(1) 2011, 45-50.
15. Ibid., 45.
16. Hans B. Thorelli, "Networks: Between Markets and Hierarchies," *Strategic Management Journal* 7, no. 1, 1986, 37.
17. Walter W. Powell, "Neither Market nor Hierarchy: Network forms of Organization," *Research in Organizational Behavior*, vol. 12, 1990, 295.
18. Por ejemplo, ver Marc Sageman, *Understanding Terror Networks* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004); Sean Everton, *Disrupting Dark Networks* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013); Renée van der Hulst, "Terrorist networks: The threat of connectivity," en John Scott y Peter J. Carrington (eds.), *The SAGE Handbook of Social Network Analysis* (London: SAGE, 2011), 256-270.
19. Cynthia Stohl y Michael Stohl, "Networks of Terror: Theoretical Assumptions and Pragmatic Consequences," *Communication Theory* 7, 2007, 95.

20. Roberta Belli, Joshua D. Freilich, Steven M. Chermak, y Katharine Boyd, *Exploring the U.S. Crime-Terror Nexus: Terrorist Networks and Trade Diversion*, National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism Research Brief, de octubre (College Park, MD: Universidad de Maryland, 2014).
21. Luke M. Gerdes, Kristine Ringler y Barbara Autin, "Assessing the Abu Sayyaf Group's Strategic and Learning Capacities," *Studies in Conflict & Terrorism* 37, no. 3, 2014, 267-293; Olivier Walther, Dimitris Christopoulos, "Islamic terrorism and the Malian rebellion," *Terrorism and Political Violence*, 2014, 1-23; Kathleen M. Carley, Ju-Sung Lee y David Krackhardt, "Destabilizing Networks" *Connections* 24, no. 3, 2002, 79-92; Stuart Koschade, "A Social Network Analysis of Jemaah Islamiyah: The Applications to Counter-Terrorism and Intelligence" *Studies in Conflict and Terrorism* 29, no. 6, 2006, 559-575; Ian A. McCulloh, Kathleen M. Carley y Matthew Webb, "Social Network Monitoring of Al-Qaeda," *Network Science* 1, no. 1, 2007, 25-30; y Perliger y Pedahzur, 45-50.
22. Perliger y Pedahzur, 46.
23. Ronald S. Burt, *Structural Holes. The Social Structure of Competition* (Cambridge MA: Harvard University Press, 1992); Ronald S. Burt, *Brokerage and Closure. An Introduction to Social Capital* (Oxford, Oxford University Press, 2005); Spiro Emma, Acton Ryan, Butts Carter, "Extended structures of mediation: Re-examining brokerage in dynamic networks," *Redes sociale* 35, 2013, 130-143.
24. Ronald S. Burt, "Structural Holes and Good Ideas," *The American Journal of Sociology* 110, no. 2, 2004, 354.
25. Carlo Morselli, *Inside Criminal Networks* (New York: Springer, 2009).
26. Carlo Morselli, "Assessing Vulnerable and Strategic Positions in a Criminal Network," *Journal of Contemporary Criminal Justice* 26, 2010, 382-384; Christina Prell, *Social Network Analysis: History, Theory & Methodology* (London: Sage, 2012), 97-107.
27. Morselli, "Assessing Vulnerable and Strategic Positions in a Criminal Network," 382-384.
28. Esta matriz de las medidas de centralidad de Morselli apareció primero en Christian Leuprecht y Kenneth Hall, "Networks as Strategic Repertoires: Functional Differences among Al-Shabaab terror cells," *Global Crime*, 2013.
29. Ibid.
30. P. Duijn, V. Kashirin, y P. Sloot, "The Relative Ineffectiveness of Criminal Network Disruption," *Informes científicos*, 2014, 4.
31. C. Morselli and K. Petit, "Law-Enforcement Disruption of a Drug Importation Network," *Crimen global* 8(2), 2007, 109-130.
32. C. Morselli y J. Roy, "Brokerage Qualifications in Ringing Operations," *Criminología* 46(1), 2008, 71-98.
33. Morselli y Petit, "Law-Enforcement Disruption of a Drug Importation Network."

34. D. Bright y J. Delaney, "Evolution of a Drug Trafficking Network: Mapping Changes in Network Structure and Function Across Time," *Crimen global* 14(2), 2013, 238-260.
35. M. Kenney, "The Architecture of Drug Trafficking: Network Forms of Organization in the Colombian Cocaine Trade," *Crimen global* 8(3), 2007, 233-259.
36. S.R. Corman, "Using activity focus networks to pressure terrorist organizations," *Teoría de la organización computacional y matemática* 12, 2006, 35.
37. M. Stohl, "Networks, terrorists, and criminals: the implications for community policing," *Crimen, leyes y cambio*, 50, 2008, 66.
38. C. Leuprecht y K. Hall, "Networks as strategic repertoires: Functional differentiation among Al-Shabaab terror cells," *Crimen global* 14(2-3), 2013, 287-310. Ver también: Anthony Masys, "Networks and Network Analysis for Defence and Security," *Notas de conferencias sobre redes sociales*, series, 83-120.
39. Christian Leuprecht y Kenneth Hall, "Why Terror Networks are Dissimilar: How Structure Relates to Function," en A.J. Masys (ed.), *Redes y análisis de redes para la defensa y la seguridad* (Switzerland: Springer, 2014), 93-94; ver también Leuprecht y Hall, "Networks as Strategic Repertoires."
40. C. Leuprecht y A. Aulthouse, "Guns for Hire: Mapping Canada-US cross-border gun trafficking networks," *Boletín sobre criminología, justicia penal, derecho y sociedad* 15(3), diciembre de 2014, 57-74.
41. Mary Vallis, "Massive police raids executed across Ontario: Project Corral," *Correo Nacional*, 4 de mayo de 2010, consultado el 6 de agosto de 2015 en: <http://news.nationalpost.com/news/massive-police-raids-executed-across-toronto-ottawa-this-morning>.
42. F. Calderoni, "The Structure of Drug Trafficking Mafias: The 'Ndrangheta and Cocaine," *Crimen, leyes y cambio social* 58(3), 2012, 321-349; y C. Morselli, "Assessing vulnerable and strategic positions in a criminal network," *Boletín sobre justicia penal contemporánea*, 26(4), 2012, 382- 392.
43. Bright y Delaney, "Evolution of a Drug Trafficking Network."



# Capítulo 10. Marco ontológico para entender el nexo entre el crimen y el terrorismo

*Coronel Bill Mandrick, Ph.D.*

## Introducción

Terroristas y criminales transnacionales pueden colaborar, compartir tácticas apropiadas y beneficiarse de otra manera de la interacción, lo que da como resultado el refuerzo de sus capacidades, el enriquecimiento de su infraestructura organizacional, el mejoramiento de su acceso a los recursos y la ampliación de su alcance geográfico. Los ejemplos históricos indican también que las agrupaciones criminales y terroristas de carácter transnacional pueden evolucionar, converger o alterar sus motivaciones ideológicas y composición organizacional para asemejarse.<sup>1</sup>

**E**n un mundo cada vez más interconectado, las personas dentro de una red compleja pueden buscar en el exterior y mezclarse con personas de otras redes complejas, generándose así una red de redes. La fusión de redes sociales complejas (por ejemplo, la globalización) puede contribuir al mejoramiento de la sociedad mediante el incremento de capacidades para solucionar problemas difíciles. Sin embargo, la fusión de redes complejas ha dado como resultado una globalización desvirtuada, donde las “redes económicas transfronterizas generan, transportan y consumen productos tan

---

*El Coronel Bill Mandrick, Reserva del Ejército de los EE. UU., Ph.D., es un oficial de asuntos civiles que ha estado encargado de planificar y dirigir operaciones cívico-militares en entornos rigurosos. Es “Senior Fellow” del Centro para Estudios e Investigación de Operaciones Especiales que pertenece a la Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas. Su investigación actual trata sobre el uso de la información de propiedad en procesos de inteligencia conjunta.*

diversos como estupefacientes y animales exóticos, antigüedades robadas y artículos falsificados, dinero sucio y desechos tóxicos, así como personas que buscan trabajar sin documentación y actividades sexuales no ortodoxas”.<sup>2</sup> Las redes terroristas e insurgentes se benefician de la globalización desvirtuada, conectando a las TCO para que empleen sus capacidades y generen dinero a fin de continuar sus operaciones. El SCTOC del Consejo de Seguridad Nacional indica:

Cada vez más, terroristas e insurgentes están recurriendo al TOC para generar fondos y adquirir apoyo logístico para llevar a cabo sus actos violentos. El Departamento de Justicia informa que 29 de las 63 organizaciones en su lista de Objetivos de la Organización con Prioridad Consolidada del año fiscal (FY) 2010, la cual incluye a las organizaciones más importantes de narcotraficantes (DTO) del mundo que amenazan a los Estados Unidos, estaban vinculadas a agrupaciones terroristas. La participación de los talibanes y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el narcotráfico es esencial para poder financiar sus actividades terroristas. Nos preocupan las actividades delictivas y narcotraficantes de Hezbolá, así como también los lazos entre Al-Qaeda y el narcotráfico en las Tierras del Magreb Islámico. Además, la organización terrorista Al-Shabaab se dedicó a actividades criminales como el secuestro por dinero y la extorsión, y podría generar ingresos limitados de la extorsión o la protección de piratas para generar sostén económico para sus operaciones.<sup>3</sup>

El propósito de este capítulo es presentar un marco semántico (a saber, la ontología) que mejorará la capacidad del analista del antiterrorismo para comprender y describir el nexo entre las organizaciones terroristas y criminales de carácter transnacional. Este marco mejorará el manejo de datos dispares, ya que estarán disponibles para el analista, el planificador o quien toma las decisiones en operaciones CT.<sup>4</sup> En este capítulo consideraremos un caso donde el analista de CT tiene acceso a conjuntos de datos existentes sobre actividades terroristas y sucesos relacionados. Estos conjuntos dispares de datos están estructurados, lo que significa que se crearon según un modelo predefinido de datos, a fin de usarlos en algún sistema específico de información. El resultado es que cada conjunto de datos es una estructura vertical no integrada (*stove-piped*) o incompatible con los otros conjuntos

de datos. El analista tiene acceso también a informes de nivel táctico casi en tiempo real provenientes de varias fuentes, desde informes situacionales de una unidad de maniobra hasta informes forenses del equipo del sitio de explotación. Estos datos no están en gran parte estructurados, es decir, están en formato de informe y consisten en cadenas de texto, oraciones descriptivas, párrafos e imágenes. Con un poco de esfuerzo, tales datos pueden “etiquetarse” con términos de categorías tomados directamente del marco ontológico, haciéndolos interoperables con cualquier otro dato que esté alineado de forma similar.

Al mejorar los datos de esta manera: a) se genera alineación, ya que agrega descripciones coherentes a conjuntos de códigos incoherentes; y b) el proceso permite que las herramientas de software razonen sobre el resultado. Los datos mejorados pueden introducirse en un sistema de Tecnología de la Información (IT) que facilita su análisis mediante un potente conjunto de algoritmos. Con los datos ya en orden, el sistema puede graficar correlaciones entre objetos físicos, atributos alcanzables, lugares y eventos. El propósito final del sistema es el análisis predictivo con métricas, basado en una gran cantidad de datos alineados. El analista del CT puede utilizar el marco ontológico siguiente para organizar datos dispares, para que puedan así analizarse para identificar correlaciones ocultas y luego diseminarlos (compartirlos) por toda la iniciativa CT.

La ontología es la disciplina que estudia lo que existe, las clases y estructuras de los objetos, propiedades, eventos, procesos y relaciones en todas las áreas de la realidad. Desde esta perspectiva filosófica, la ontología busca proporcionar una clasificación definitiva y exhaustiva de las entidades en todas las esferas o dominios del ser. En su carácter de disciplina teórica encargada de describir con precisión la taxonomía de todas las cosas que existen, la ontología filosófica es sinónimo de la metafísica clásica. Las ontologías de alta calidad definen, desambiguan y relacionan los objetos, atributos y procesos que conforman cualquier dominio de interés.

La ontología que se describirá aquí intenta mejorar los procesos de inteligencia y ayudar a analistas, planificadores y quienes toman las decisiones a analizar, definir y representar los elementos (nodos y enlaces) que conforman cualquier red humana dinámica, como una red insurgente, terrorista o del TOC. Los productos de inteligencia generados por el uso de este marco aportarán información al proceso de búsqueda, reparación, explotación,

análisis y diseminación, tal como lo indica la Publicación Conjunta 3-26, *Antiterrorismo*.

El marco semántico propuesto proporciona un vocabulario ampliable, hacia el cual podría trasladarse cualquier fuente de datos (elemento de información) que describa algún aspecto del complejo entorno operacional (OE). Para proporcionar cobertura de cualquier aspecto de un OE, la estrategia elegida fue construir un marco de referencia suficiente para expresar hechos a nivel general, pero que se ampliaban fácilmente de forma coherente y uniforme a ontologías que tenían un contenido más específico, según la necesidad.<sup>5</sup> Por último, el marco de referencia está diseñado para ayudar a los analistas y planificadores a entender la forma de estas redes, así como sus capacidades y funciones, y los tipos de actividades en los que participan. Estos elementos conforman nodos y enlaces (relaciones) en una estructura tipo gráfico, que puede utilizarse para razonar mejor, tanto por parte de los seres humanos como de las máquinas. La información que se maneja de acuerdo con el marco semántico se presentará en un formato que ayudará a los planificadores de operaciones en su razonamiento y toma de decisiones sobre las redes humanas clandestinas dentro del complejo OE. El marco propuesto consiste en un pequeño conjunto de ontologías que son más eficaces para organizar la información, ya que consisten en categorías más específicas que las que constituyen siglas demasiado generales o técnicas de memoria nemotécnica. Por ejemplo, el proceso de manejo de información civil contribuye a comprender al OE a través de un análisis de consideraciones civiles, el cual se concentra en áreas, estructuras, capacidades, organizaciones, personas: el nemotécnico ASCOPE. El análisis de sistemas identifica los centros de gravedad (por ejemplo, algunos individuos altamente conectados) y mejora el entendimiento situacional, concentrándose en sistemas políticos, militares, económicos, sociales, informativos y de infraestructura (PMESII) dentro del OE, así como también en el entorno físico y el tiempo.<sup>6</sup> Estos dos recursos nemotécnicos pueden combinarse en la siguiente matriz cruzada, que ayuda a los analistas y operadores a organizar información sobre el OE.

El análisis de nodos revela la interrelación entre personas, organizaciones, entidades y lugares. Los nodos individuales representan relaciones complejas entre una persona, un lugar o un objeto que son componentes fundamentales de un sistema y enlazan las relaciones de comportamiento, físicas o funcionales entre los nodos. Los nodos críticos son los identificados como esenciales y cuya alteración o eliminación constituye un fallo del punto de

	Político	Militar	Económico	Social	Infraestructura	Información
Áreas	Áreas políticas	Áreas militares	Áreas económicas	Áreas sociales	Áreas de infraestructura	Áreas de información
Estructuras	Estructuras políticas	Estructuras militares	Estructuras económicas	Estructuras sociales	Estructuras de infraestructura	Estructuras de información
Capacidades	Capacidades políticas	Capacidades militares	Capacidades económicas	Capacidades sociales	Capacidades de infraestructura	Capacidades de información
Organizaciones	Organizaciones políticas	Organizaciones militares	Organizaciones económicas	Organizaciones sociales	Organizaciones de infraestructura	Organizaciones de información
Personas	Personas políticas	Personas militares	Personas económicas	Personas sociales	Personas de infraestructura	Personas de información
Eventos	Eventos políticos	Eventos militares	Eventos económicos	Eventos sociales	Eventos de infraestructura	Eventos de información

Tabla 1. La matriz cruzada de análisis PMESII—ASCOPE sirve para identificar los tipos de datos necesarios para analizar consideraciones civiles y sistemas. Los mismos datos se convertirán en información para el análisis de nodos y enlaces (relación). Fuente: Autor

análisis de tendencia única. El análisis de enlaces es el proceso de identificar y analizar relaciones entre el personal, contactos, asociaciones, eventos, actividades, organizaciones y redes para determinar los vínculos claves o significativos. Los analistas utilizan el análisis de enlaces para determinar quién está involucrado con quién, y cómo están involucrados.<sup>7</sup>

El objetivo del marco ontológico aquí descrito es enriquecer la gestión de información civil, particularmente la que aborda el análisis de nodos y enlaces para sistemas sociales complejos. La ontología aplicada ofrece una estrategia para la organización de información científica bajo una forma compatible con su manejo informático, recurriendo a conceptos no solo de computación e información, sino también de lingüística, lógica y filosofía.<sup>8</sup> Los conjuntos de datos que están alineados a este marco ontológico pueden integrarse uno con otro para convertirse en un conjunto de datos más amplio y mejorado. Los conjuntos de datos mejorados facilitan el análisis con métricas que intentan mostrar las correlaciones ocultas entre variables del sistema. Como se describirá posteriormente en este capítulo, los datos que están alineados de este modo (es decir, con datos mejorados) contribuyen a JIPOE.

## Definiciones de terrorismo y crimen transnacional

Terrorismo se define, según la Publicación Conjunta (JP) 3-07.2, *Antiterrorismo*, como:

El uso de la violencia o amenaza de violencia para infundir temor y coaccionar a los gobiernos o sociedades. El terrorismo suele ser motivado por creencias religiosas, políticas o ideológicas, siendo su objetivo lograr metas que son, en general, de índole política.<sup>9</sup>

La ontología del terrorismo comienza con la fragmentación de esta definición en elementos discretos tales como un acto de violencia, la creencia que impulsa esa acción, el gobierno o grupo de personas que constituye el blanco de la acción y el objetivo de la acción. Lo que queda implícito en esta definición es que hay relaciones entre personas, y esas relaciones son las que forman la organización terrorista que participa en el acto terrorista. Más aún, la organización terrorista es portadora de ciertas disposiciones y capacidades – ver la Figura 1.

El crimen organizado transnacional se define como “aquellas asociaciones de individuos que se autoperpetúan, cuyos integrantes operan transnacionalmente para obtener poder, influencia o beneficios monetarios y/o comerciales, con medios parcial o totalmente ilegales, mientras protegen sus actividades a través de un patrón de corrupción y/o violencia, o preservan sus actividades ilegales a través de una estructura organizacional transnacional y la explotación de mecanismos transnacionales del comercio o las comunicaciones. Los delincuentes de organizaciones transnacionales no operan bajo una sola estructura, pudiendo variar las estructuras desde jerarquía hasta clanes, redes y células, y también evolucionar hacia otras estructuras. Los delitos que cometen varían también...”<sup>10</sup> Esta definición incluye las relaciones sociales entre individuos de una organización o estructura, tales como asociado, subordinado, familiar, comandante, etc... La definición describe también las acciones, motivaciones y lugares de estas organizaciones. Las organizaciones del TOC tendrán también algunos atributos alcanzables, como las disposiciones para actuar y las capacidades habilitantes. Las disposiciones y capacidades se alcanzan a través de ciertas actividades. La estructura ontológica básica de cualquier organización tiene elementos similares – ver la Figura 1. La organización será portadora de ciertos atributos alcanzables. Cualquier atributo viable lo alcanza la organización al participar en alguna acción (o conjunto de acciones), que tiene su ubicación en algún territorio geopolítico. Las relaciones indicadas en cursiva son un nexo, vínculo, enlace o unión; un medio de conexión entre objetos o partes.<sup>11</sup>

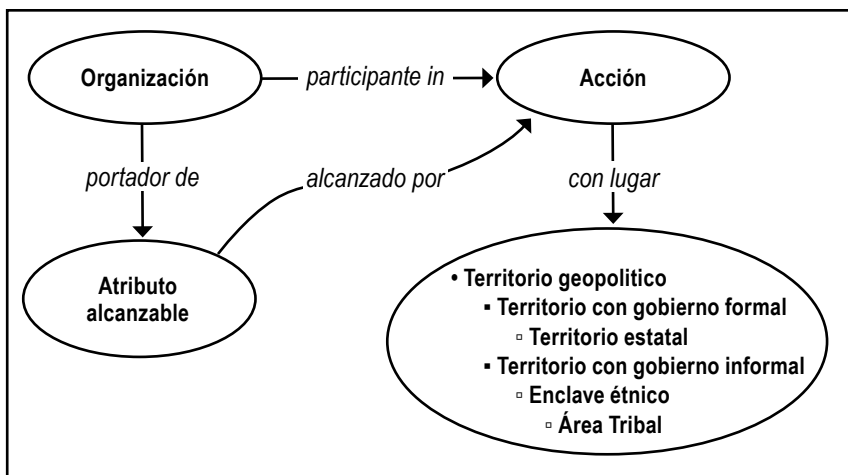


Figura 1. La ontología básica de una organización. Fuente: Autor

## Marco ontológico para entender el nexo entre el crimen y el terrorismo transnacionales

La cuestión es cómo entender este complejo fenómeno del crimen-terrorismo y monitorear la implementación de actividades de vanguardia que abarquen regiones geográficas, disciplinas funcionales y multitud de herramientas políticas que dependen principalmente de una coordinación interagencial eficaz y de la cooperación internacional.<sup>12</sup>

La ontología y epistemología mal abordadas, ampliamente basadas en teorías espejismo de redes de la era de la información, aplicadas a redes celulares clandestinas, han hecho que muchos teóricos de redes y antirredes se equivoquen. La mayoría de los teóricos y profesionales reflejan cognitivamente las redes de la era de la información sobre redes celulares clandestinas, lo cual es incorrecto. Si no se comprenden los aspectos de las redes celulares clandestinas, habrá enormes repercusiones sobre la forma en que los teóricos de redes las estudian y modelan, así como sobre la forma en que los teóricos de ataque a redes recomiendan derrotar las redes celulares clandestinas.<sup>13</sup>

Los analistas, planificadores de operaciones y personal de mando que trabajan con el CT tienen la misión de comprender el complejo OE que se define doctrinariamente como una amalgama de condiciones, circunstancias e influencias que afectan el empleo de capacidades e influyen las decisiones del comandante.<sup>14</sup> Para analizar y definir los elementos de un OE, los analistas adoptan una perspectiva de sistemas que intenta proporcionar un entendimiento de las relaciones significativas dentro del PMEII interrelacionado y otros sistemas que son importantes para la operación conjunta en cuestión.<sup>15</sup> La perspectiva de los sistemas facilita la identificación de nodos y enlaces, dentro y entre los sistemas. Estos nodos y enlaces (relaciones) son objeto de los procesos de planificación y toma de decisiones, como por ejemplo: observar, seleccionar el objetivo, enfrentarlo e influenciar.

Para analizar el nexo entre las TCO y las organizaciones terroristas, el analista debe adoptar la misma perspectiva de sistemas hacia esos tipos de sistemas, e identificar luego los nodos y enlaces que los conectan con otros sistemas PMESII; por ejemplo, alguien que participa en el TOC debe estar asociado a alguna organización política. Esta sección describe un marco semántico (es decir, ontología) con el que se intenta ayudar a analistas, planificadores y quienes toman las decisiones con el análisis, definición y representación de los elementos (nodos y enlaces) que conforman un OE, donde las TCO y las organizaciones terroristas colaboran a veces para hacer avanzar sus intereses a través de actividades criminales.

El marco de referencia propuesto consiste en un pequeño conjunto de ontologías para organizar información, junto con la matriz cruzada de PMESII y ASCOPE. El marco semántico propuesto proporciona un vocabulario ampliable, hacia el cual podría trasladarse cualquier fuente de datos (elemento de información) que describa algún aspecto de un complejo OE. Para proporcionar cobertura a cualquier aspecto de un OE, la estrategia elegida fue crear un marco de referencia suficiente para expresar hechos a nivel general, pero que son fácilmente ampliados de forma sistemática y uniforme hacia ontologías más específicas, según la necesidad.<sup>16</sup>

El marco propuesto abarca la ontología formal básica (BFO), que es una ontología de nivel superior y carácter reducido diseñada para apoyar la obtención, análisis e integración de la información en el campo científico, entre otros. BFO es una genuina ontología superior, diseñada para ayudar a la integración de datos en el campo científico, entre otros.<sup>17</sup> Consiste en solo 34 clases, de las cuales 13 se emplearán en este marco. Ver en la Figura 2 una

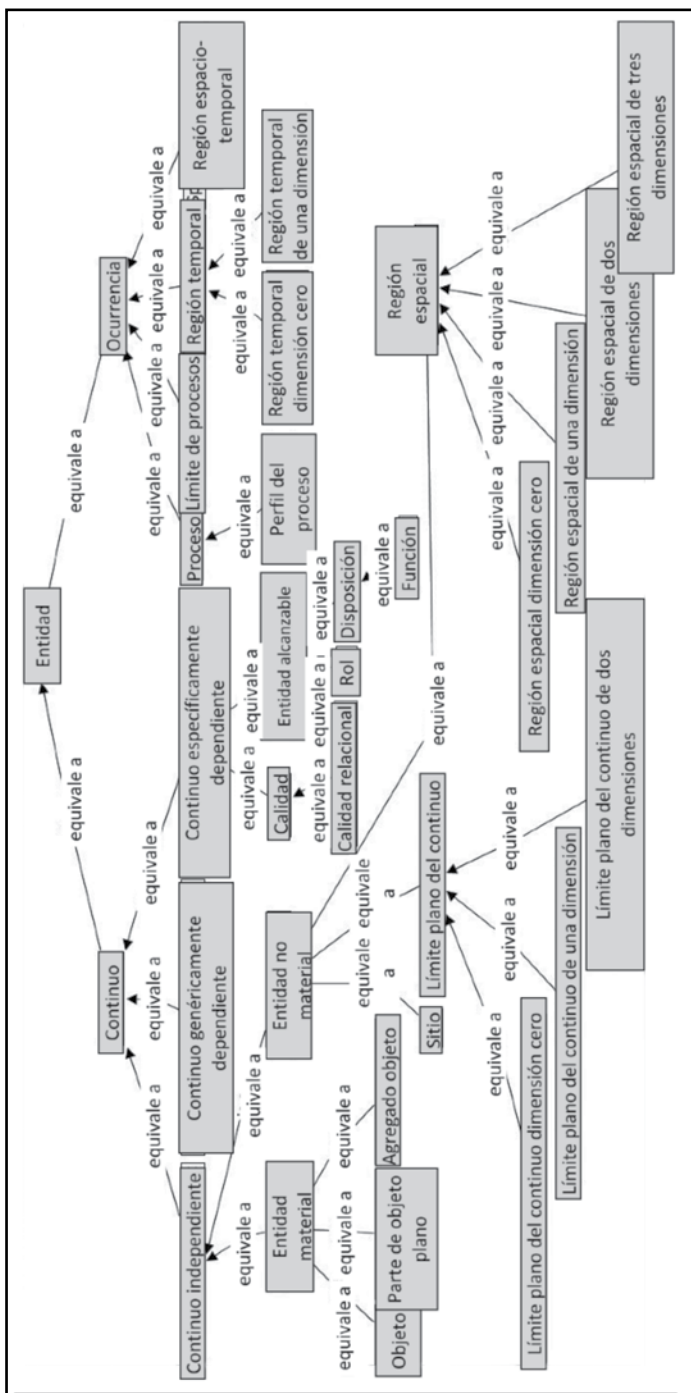


Figura 2. 34 categorías de ontología formal básica. Fuente: permitido por los autores Robert Arp, Barry Smith, y Andrew Spear, *Building Ontologies with Basic Formal Ontology*, MIT Press, agosto de 2015.

representación completa de la taxonomía de BFO. BFO adopta una visión de la realidad que abarca: 1) continuos, entidades que continúan o persisten con el transcurso del tiempo, tales como objetos físicos, cualidades y funciones; y 2) ocurrentes, eventos o sucesos en los cuales participan los continuos. La categoría de continuo se subdivide en las entidades que existen independientemente, como una persona, y las entidades que dependen ontológicamente de otra entidad para su existencia, como capacidades de ingeniería o falsificación que tiene una persona. Los subtipos de entidades continuas y ocurrentes se representan en BFO como independientes (entidad material) y dependientes (general y específicamente), continuas y ocurrentes.

BFO proporciona las categorías necesarias para descomponer y analizar el complejo OE. El análisis comienza con la desintegración, que es el proceso de separar alguna entidad compuesta de partes o elementos constituyentes. La desintegración expone elementos individuales (nodos en un gráfico) y las relaciones entre ellos. El resultado es un marco semántico (por ejemplo, la ontología), que facilita la organización de datos sobre el OE. El marco semántico está integrado por datos a nivel de instancia que hacen referencia a objetos reales, atributos alcanzables, eventos y relaciones dentro del OE. Su propósito es ayudar con la organización de datos de modo tal que sean útiles para el razonamiento y la toma de decisiones. El marco semántico ayudará también a identificar las brechas del conocimiento del OE que tiene el analista.

Una entidad continua independiente es portadora de cualidades (y entidades alcanzables) y participa en procesos ocurrentes. Esta categoría de entidades incluye objetos físicos que son los portadores de las cualidades, funciones, papeles y disposiciones; por ejemplo, una persona constituye una entidad continua independiente cuando es portadora de ciertas propiedades físicas y atributos alcanzables, como capacidades, funciones y papeles. El continuo independiente se representa mediante un objeto físico (agente-persona u organización), o agregado objeto, como una red.

Otro tipo de entidad continua independiente incluye elementos geográficos que se subdividen en elementos geográficos naturales o creados por el hombre, los cuales son importantes para este marco porque están donde operan las células clandestinas en red. Los datos y la información sobre elementos geográficos se abordarán posteriormente en el capítulo (ver la sección a continuación sobre artefactos de información genéricamente continuos e independientes). Los elementos geográficos continuos independientes se

representan como naturales (colina, montaña, cañón, valle) o geográficos creados por el hombre (cultivos, industria, mercado, ciudad).

La siguiente categoría principal de BFO es la entidad continua dependiente. Esta categoría incluye entidades que son ontológicamente dependientes de entidades continuas independientes (es decir, sus portadores) para su existencia, a saber, son inherentes o están generados por otras entidades. A su vez, las entidades continuas dependientes se subdividen en continuos genéricamente dependientes (GDC) y continuos específicamente dependientes (SDC), y se describirán más tarde en el capítulo.

Las entidades continuas genéricamente dependientes pueden migrar de una entidad continua independiente hacia otra. Por ejemplo, un archivo en PDF puede copiarse o transferirse a varios discos duros de forma simultánea. La matriz física de datos puede ser diferente, pero el contenido o significado genérico migra con cada instancia del PDF. Por ejemplo, la imagen en formato jpg de Bill Clinton puede ser físicamente diferente a mi copia exacta, pero la imagen idéntica migra con cada copia. Luego volveremos a hablar sobre GDC (artefactos de información) en el capítulo.

La entidad SDC se define como una entidad continua que depende precisamente de una entidad continua independiente para existir. La primera depende de la última en cuanto a que, si la última deja de existir, entonces la primera, por necesidad, dejará de existir también.<sup>18</sup> Las entidades SDC existen como atributo de un continuo independiente y no pueden migrar hacia otro continuo independiente; es decir, un continuo independiente es portador de algún SDC. Las entidades de SDC incluyen cualidades y entidades realizables tales como capacidades, emociones y motivaciones. Las cualidades se exponen, manifiestan o alcanzan en alguna entidad continua independiente. Están representadas en BFO como características físicas (color, estatura, masa, peso).

Una entidad alcanzable se define como una entidad SDC que tiene al menos un continuo independiente como su portador, y cuyas instancias pueden alcanzarse (manifestarse, materializarse, ejecutarse) en procesos asociados.<sup>19</sup> Ejemplos de entidades SDC son los papeles de las personas en una organización o las disposiciones de personas que son alcanzadas por sus acciones e interacciones. Una disposición se define como una entidad alcanzable (de poder, potencial o tendencia) que existe a causa de algunos elementos del compuesto físico del continuo independiente (por ejemplo, una persona) que es su portador.<sup>20</sup> Algunos ejemplos incluyen las capacidades,

emociones, funciones y motivaciones que son inherentes a personas y organizaciones. Ejemplos de SDC alcanzable incluyen: capacidad, disposición emocional, funciones y papeles.

Las disposiciones emocionales (tendencias de acción) y motivos de comportamiento se abordan adecuadamente en la ciencia afectiva, que es el estudio de las emociones y de los fenómenos afectivos tales como estados de ánimo, afectos y sensaciones corporales. Combina las perspectivas de varias disciplinas como la neurociencia, la psicología y la filosofía.<sup>21</sup> BFO aborda las disposiciones emocionales (tendencias de acción) y motivaciones del comportamiento como BFO: disposiciones alcanzables, que son inherentes a algunas personas. Estas disposiciones se alcanzan en (BFO: ocurrente) procesos mentales, tales como ocurentes de emoción y valoraciones, los cuales se abordarán a continuación.<sup>22</sup>

La categoría siguiente de BFO concierne a eventos, procesos, acontecimientos o actividades. Un proceso ocurrente es aquel que tiene lugar o se desarrolla a través del tiempo y el espacio, y que depende siempre de alguna entidad material. Debe recordarse que las entidades continuas dependientes, como los papeles, funciones o capacidades, se alcanzan a través de procesos ocurentes. Los procesos que ocurren naturalmente incluyen aspectos como procesos geológicos, fenómenos climáticos, procesos biológicos y órbitas planetarias. No obstante, este capítulo aborda otro tipo de proceso ocurrente en el que los participantes son agentes (personas u organizaciones). Las acciones son eventos que las personas realizan intencionalmente y por alguna razón. Una misma acción puede especificarse como intencional bajo una determinada descripción y como puramente física bajo otra descripción. Pero para constituir una acción, un evento debe tener al menos una descripción bajo la cual queda especificado como intencional.<sup>23</sup>

Un nexo terrorismo-crimen transnacional puede representarse como parte de un entorno operacional complejo. El marco ontológico ayuda al analista a entender el nexo entre el terrorismo y el crimen, y su lugar en el complejo OE, ya que facilita la creación de nodos y enlaces (relaciones) en una estructura gráfica, un requisito previo para la descomposición y el análisis. Esto da como resultado un mejor razonamiento y un manejo de la información más eficaz. En la Figura 3 se representa la ontología básica de una célula en red como portadora de algunos atributos alcanzables y participante en algunos procesos ocurentes (acciones), que tiene ubicación en el territorio geopolítico.

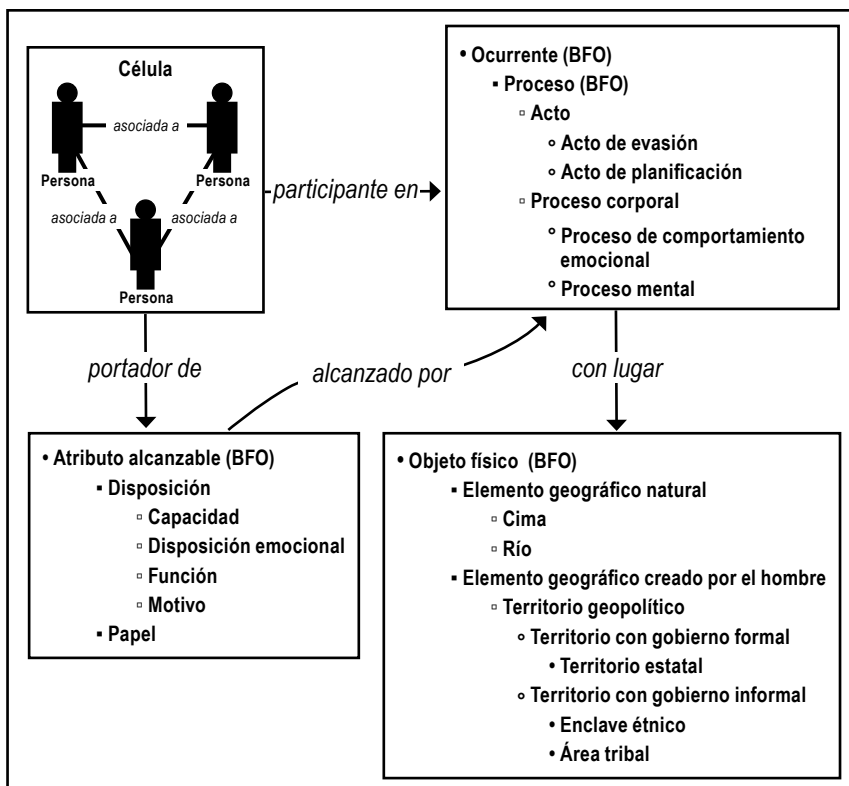


Figura 3. Una ontología básica de redes celulares. Fuente: Autor

La categoría final de BFO a considerar en este capítulo atañe a los datos e información sobre el nexo entre el terrorismo y el crimen y el OE complejo. Los GDC o artefactos de información pueden existir (es decir, migrar entre) en más de un objeto al mismo tiempo, como por ejemplo un determinado documento en pdf guardado en varios discos duros al mismo tiempo. La historia de *Guerra y Paz* migra hacia todas las instancias físicas, incluyendo copias en papel o versiones digitales en un lector digital de alguien. Los artefactos de información (como por ejemplo descripciones, planos, coordenadas en cuadrícula o imágenes) están sujetos a su propia ontología de artefacto de información, que está desarrollándose actualmente.

## Preparación de inteligencia conjunta del entorno operacional

Los datos que se generan, organizan o alinean con el marco ontológico descrito anteriormente estarán en un mejor formato para la JIPOE, que constituye el proceso analítico utilizado por las organizaciones de inteligencia para realizar evaluaciones y estimaciones de inteligencia, además de otros productos de inteligencia, en apoyo del proceso de toma de decisiones del comandante de la fuerza conjunta.<sup>24</sup> Como se describió anteriormente, el analista de JIPOE adopta una perspectiva de sistemas que intenta proporcionar un entendimiento de las relaciones significativas dentro del PMESII interrelacionado y otros sistemas pertinentes a la operación conjunta específica.

La perspectiva de sistemas, que puede representarse gráficamente con nodos y enlaces, facilita la comprensión de la interacción continua y compleja de sistemas amigos, antagonistas y neutrales.<sup>25</sup> Los productos desarrollados en este paso incluyen los diagramas de análisis de nodos y enlaces de redes asociados con sistemas PMESII antagonistas y neutrales, entre otros. Ver la Figura 4 a continuación. Algunos de los nodos estarán inevitablemente vinculados a nodos en otros sistemas PMESII, lo que puede indicar un centro de gravedad, como por ejemplo una figura política influyente que controla el acceso a tierra con recursos valiosos. Aunque puede haber una amplia variedad de interacciones entre redes, la dependencia se concentra en el escenario en el cual los nodos de una red requieren el apoyo de otros nodos de otra red.<sup>26</sup>

Estos datos enriquecerán el análisis de inteligencia, tanto en los niveles operacionales como estratégicos, ya que los analistas estudian los nodos y enlaces relacionados con criminales, presuntos delincuentes, incidentes, problemas y tendencias. Mediante la recopilación y evaluación de estos datos pueden identificarse relaciones o conexiones entre distintos delitos, en distintos lugares. Por ejemplo, los nombres sospechosos, nombres de organizaciones, sitios de eventos, tipos de actividades o incluso las capacidades pueden mostrar conexiones ocultas dentro de los datos disponibles. El análisis puede entonces utilizarse para proporcionar información que impulse o apoye las operaciones y estrategias CT, que proporcione alerta temprana de las amenazas e influya en las políticas y decisiones gubernamentales.

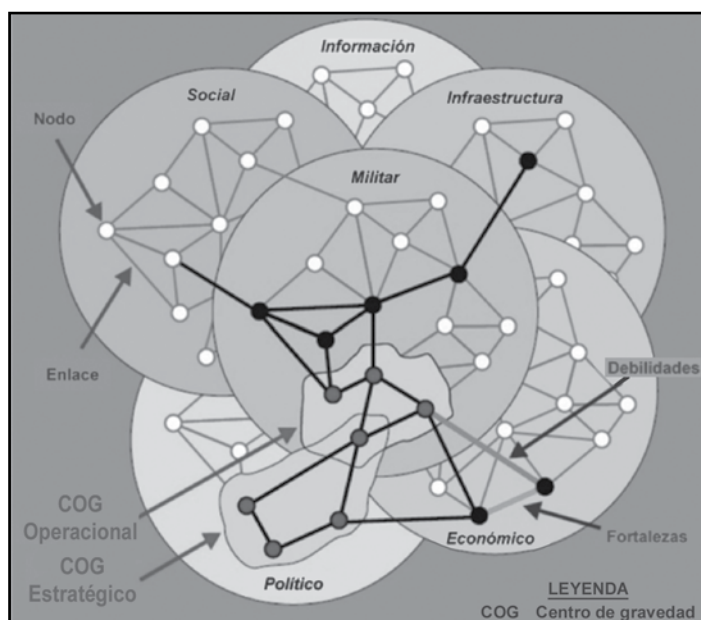


Figura 4. La perspectiva de sistemas en el entorno operacional.  
Fuente: Publicación Conjunta 2-01.3.

## Conclusiones: Aplicación del marco BFO a procesos de gestión de información

El marco ontológico descrito intenta: a) facilitarle al analista de CT la capacidad de comprender y describir el nexo entre las organizaciones terroristas transnacionales y las organizaciones criminales; y b) enriquecer la gestión de datos dispares, que estarán disponibles para el analista, planificador o quien toma las decisiones en operaciones CT.<sup>27</sup> Este marco es aplicable a situaciones donde los analistas de CT tienen acceso a conjuntos de datos ya estructurados sobre actividades terroristas y eventos relacionados; lo más probable es que tales datos estén compartimentados en un sistema de IT. Se aplica también a los datos no estructurados de informes a nivel táctico generados casi en tiempo real, como los informes de situación de unidad, o los informes forenses del equipo de explotación del sitio, los cuales contienen información detallada sobre documentos de examen técnico y forense, teléfonos celulares, computadoras, información biométrica, armas, fabricación de bombas, entre otros materiales. Los datos no estructurados consisten en

cadenas de texto, oraciones descriptivas, párrafos, jerga técnica e imágenes. Con un poco de esfuerzo estos datos se pueden “etiquetar” con términos categorizados tomados directamente del marco ontológico, para que sean interoperables con otros datos que estén alineados de forma similar, es decir, cualquier dato enriquecido por el marco ontológico pasa a formar parte de un conjunto mayor de datos.

## Notas

1. John Rollins y Liana Sun Wyler, *Terrorism and Transnational Crime: Foreign Policy Issues for Congress* (Servicio de Investigación del Congreso, 2013), 1.
2. Nils Gilman, Jesse Goldhammer, y Steven Weber, “Deviant Globalization,” in *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization* eds. Michael Miklaucic y Jacqueline Brewer, (Washington: National Defense University Press, 2013), 3.
3. National Security Council, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*, consultado el 9 de julio de 2015 en: <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/threat>.
4. Para más información sobre datos de inteligencia mejorados, ver: [http://ncor-wiki.buffalo.edu/index.php/Distributed\\_Development\\_of\\_a\\_Shared\\_Semantic\\_Resource](http://ncor-wiki.buffalo.edu/index.php/Distributed_Development_of_a_Shared_Semantic_Resource).
5. En una serie de intercambios de correos-e con el autor el 18 de marzo de 2015, Ron Rudnicki describió una vista general de las Ontologías Centrales Comunes que están siendo desarrolladas por la Dirección de Guerra para Información de Inteligencia (I2WD).
6. Ejército de los EE.UU., Army Training Publication 3-57.5, *Gestión de Información Civil*. (Washington, D.C.: Imprenta del Gobierno, mayo de 2013), 3-4; ver también el Apéndice B, “Civil Analysis Example of the Interrelationship of Operational Variables and Civil Considerations,” B1-8.
7. Ibid., 6-7.
8. Robert Arp, Barry Smith, y Andrew Spear, *Building Ontologies with Basic Formal Ontology* (Cambridge, MA: MIT Press, agosto de 2015).
9. Estado Mayor Conjunto de los EE.UU., JP 3-07.2, *Antiterrorism* (Washington, D.C.: JCS, 24 de noviembre de 2010), vii.
10. “Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Definition” última búsqueda modificada el 12 de mayo de 2015, <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/definition>.
11. *Nexus*, Oxford English Dictionary, 2015.
12. John Rollins y Liana Sun Wyler, *Terrorism and Transnational Crime: Foreign Policy Issues for Congress* (Servicio de Investigación del Congreso, 2013), síntesis.

13. Derek Jones, *Understanding the Form, Function, and Logic of Clandestine Insurgent and Terrorist Networks: The First Step in Effective Counter-Network Operations* (Tampa: Joint Special Operations University Press, 2012), 73.
14. Estado Mayor Conjunto de los EE.UU., Joint Publication 3-0, Joint Operations (Washington, D.C.: Estado Mayor Conjunto de los EE.UU., 11 de agosto de 2011), xv-xvi.
15. Estado Mayor Conjunto de los EE.UU., Joint Publication 2-01.3, *Joint Intelligence Preparation of the Operational Environment* (Washington, D.C.: Estado Mayor Conjunto de los EE.UU., 16 de junio de 2009).
16. En una serie de intercambios de e-mails con el autor el 18 de marzo de 2015, Ron Rudnicki describió una vista general de las Ontologías Centrales Comunes que estaban siendo desarrolladas por la Dirección de Guerra para Información de Inteligencia (I2WD).
17. "Basic Formal Ontology" última consulta 22 de junio de 2015, <http://ifomis.uni-saarland.de/bfo/>.
18. Arp, Smith, y Spear, *Building Ontologies with Basic Formal Ontology*, 95.
19. Ibid., 98.
20. Ibid., 101.
21. Richard Davidson, Klaus Scherer, H. Hill Goldsmith, *Handbook of Affective Sciences*, vol. Series in Affective Science, (New York: Oxford University Press, 2009).
22. Janna Hastings, Werner Ceusters, Barry Smith, Kevin Mulligan, "Dispositions and Processes in the Emotion Ontology" (monografía presentada en ICBO: Conferencia Internacional sobre Ontología Biomédica, Buffalo, NY, 28-30 julio de 2011).
23. "Action Theory," The Internet Encyclopedia of Philosophy, consultado el 22 de junio de 2015 en: <http://www.iep.utm.edu/davidson/>.
24. Estado Mayor Conjunto de los EE.UU., *Joint Intelligence Preparation of the Operational Environment* (Washington, D.C.: Estado Mayor Conjunto de los EE.UU., 16 de junio de 2009), xi.
25. Ibid., xii.
26. Alessandro Vespignani, "Complex Networks: The Fragility of Interdependency," *Nature* (2010) 464 (7291): 984-985.
27. Para más información sobre datos de inteligencia mejorados, ver: [http://ncorwiki.buffalo.edu/index.php/Distributed\\_Development\\_of\\_a\\_Shared\\_Semantic\\_Resource](http://ncorwiki.buffalo.edu/index.php/Distributed_Development_of_a_Shared_Semantic_Resource).



# Capítulo 11. Reflexiones sobre las funciones de las Fuerzas de Operaciones Especiales en la lucha contra el crimen organizado transnacional

*Sr. Randy Paul Pearson*

## Una pregunta incómoda

La pregunta “¿pueden las SOF tener un papel en la lucha contra el crimen organizado transnacional?” resulta molesta. Por un lado, la mismísima inclusión de la palabra ‘crimen’ en la pregunta lleva, por lógica, a la conclusión de que se trata obviamente de una cuestión de orden público, no militar. Por otro, el TOC es un desafío que cambia rápidamente y que nadie puede abordar en solitario. De hecho, hay ahora una Estrategia Presidencial y Orden Ejecutiva de los EE.UU. que extiende los esfuerzos a nivel nacional más allá del Departamento de Justicia, incluyendo al Departamento de Estado y al Departamento del Tesoro. Algunos de los lineamientos habilitantes tienen también el apoyo del DOD. Las SOF pueden ayudar –y probablemente lo harán– a combatir el TOC recurriendo a un rico historial de capacidades no utilizadas habitualmente por el orden público, aunque por debajo del tradicional martillo de guerra utilizado cuando las SOF están inmersas en importantes operaciones de combate.<sup>1</sup>

Las SOF constituyen una capacidad militar única, que puede mantenernos al margen de la guerra en un mundo cada vez más complejo y donde los

---

*Randy Pearson es un profesional de seguridad nacional con más de 20 años de experiencia en las fuerzas militares, asuntos exteriores, políticas, estrategia e inteligencia. Actualmente es asesor del programa antidroga del Comando Norte de los EE.UU. y profesor adjunto de estudios superiores en relaciones interagenciales y protección de infraestructura crítica en la Escuela de Asuntos Públicos de Colorado Springs, perteneciente a la Universidad de Colorado. El Sr. Pearson ingresó al servicio federal como “Fellow” de la Administración Presidencial en el Departamento de Estado de los EE.UU.*

conflictos a baja escala aumentan sin cesar. Dada su pericia, las SOF son la herramienta ideal para las acciones directas que mantienen el balance inclinado hacia la paz, sin los grandes costos de una guerra a gran escala. Aunque las SOF pueden hacer contribuciones valiosas como la aplicación de ataques quirúrgicos, sin daño colateral, su impacto más duradero se plasma a través del hábil uso de sus conceptos y métodos analíticos perfeccionados. Estas capacidades de las SOF suelen encontrarse con frecuencia entre las mejores prácticas de la comunidad empresarial, los enfoques operacionales del orden público y los procesos modernos rutinarios de otras agencias gubernamentales. Estas especializaciones pueden aplicarse a conjuntos de problemas existentes para: ayudar a que los lineamientos y recursos estén alineados; identificar nodos vulnerables, proteger los que son nuestros y explotar los que no lo son, así como desarrollar posiblemente una nueva forma de dirigir todos los elementos del poder nacional hacia la lucha contra el TOC. Pero las organizaciones delictivas también pueden ser ingeniosas; de hecho, han evolucionado y se han convertido en organizaciones transnacionales diversas, muy distintas de las organizaciones estructuradas de la época de Al Capone.

### **Más allá de Capone**

Una de las celebridades más anecdóticas de la historia del crimen organizado estadounidense fue la del mafioso Alphonse Gabriel Capone. Sus conexiones y ambición personal propiciaron su ascenso al poder en una época de intolerancia gubernamental ante la mafia y el alcohol. El golpe que asestó el gobierno italiano a la mafia alentó a esa población a huir, y así fue como los Capone llegaron a los Estados Unidos, donde la Prohibición generaría, con el tiempo, un mercado en el cual prosperaría Alphonse. La pregunta incómoda en esa época para el orden público era: “¿Cómo se le vincularía a sus actividades ilícitas? En papel –como era entonces– Capone no tenía ingresos ni posesiones. Similarmente, gracias a testaferros y coartadas se mantenía lejos de cualquier actividad delictiva, como la Masacre del Día de San Valentín. Pero el descubrimiento de un libro contable de ingresos con su nombre impreso facilitó su procesamiento y condena por evasión de impuestos.

Cabe destacar algunos puntos importantes relacionados con la captura de Capone pertinentes para este contexto. Primero, a diferencia de la mayoría de las redes del TOC, la organización de Al Capone era regional y decididamente

jerárquica, lo que se prestó a un patrón de identificación fácil de entender y su colocación en un organigrama para uso del orden público. En consecuencia, se impulsó una estrategia de cortar la cabeza que tuvo éxito, pero efectos a corto plazo. Capone fue condenado y mientras cumplió condena y se ‘retiró’ después a Florida “su organización siguió adelante durante cincuenta años después del fin de la Prohibición”, diversificándose hacia otros mercados y prácticas ilícitas.<sup>2</sup> Las TCO son mucho más resistentes y pueden ajustar fácilmente la oferta con la demanda, mediante la diversificación de fuentes y cadenas de suministro, en un abrir y cerrar de ojos. Son además complejas y la sangre que corre por sus venas engendra cierto aire de inmortalidad. El enfoque moderno en la lucha contra esta amenaza suele ser, más veces que menos, la aplicación errónea de una sola estrategia anticuada tipo cortar la cabeza, en lugar de una campaña interagencial nodal multifacética con un objetivo. Esto da como resultado la continuación de la organización criminal más allá del encarcelamiento de sus jefes o la inhabilitación de sus soldados, mientras que lo que se persigue, el estado final, es la desarticulación de la organización criminal, sin dar mayor importancia a la detección, negación o desmantelamiento. Así, la tecnología utilizada en la guía de planificación es esencial para fijar la orientación correcta y poder llegar al destino deseado.

En segundo lugar, lo que llevó a descubrir las finanzas de Capone fue la contaduría forense realizada por el IRS. Este trabajo, proporcionado por otra agencia gubernamental, hizo posible que el orden público pudiera arrestar al mafioso e iniciarse el procesamiento judicial y su eventual condena. Podríamos decir que la clave para descifrar el caso de Capone estaba en la caja de herramientas de una organización ajena al orden público. El IRS tenía un talento interno con el que ansiaba contribuir a un esfuerzo mayor, marcando así un precedente para la cooperación interagencial.

Por último, al igual que varios de sus homólogos contemporáneos, Capone estaba bien aislado de su asociación con el tráfico ilícito. Hasta el descubrimiento del libro contable fatal, su nombre nunca se había asociado a alguna fuente de ingresos o propiedad. Esto sigue siendo una de las mejores prácticas del tráfico ilícito. La diferencia entre ayer y hoy es que la globalización y las innovaciones tecnológicas han permitido a las redes ilícitas aislar aún más su participación, con capacidades de regeneración y anonimato. Esto permite la explotación completa de relaciones e infraestructuras que trascienden los límites de normativas o talentos analíticos singulares usados para combatir las actividades ilícitas. Para luchar contra las redes

ilícitas y las actividades del TOC, el gobierno de los EE.UU. ha desarrollado una política y una estrategia que se implementarán con un enfoque completamente gubernamental y de cooperación internacional.

## **Alineación del lenguaje**

Las palabras tienen significado, motivo por el que la mayoría de los documentos tienen un glosario o sección de referencia de términos. Si no todos comprenden la terminología utilizada, es más probable que el resultado de su trabajo genere consecuencias no buscado.

El estado final de la SCTOC de 2011 es reducir al TOC para que pase “de ser una amenaza para la seguridad nacional, a ser un problema de seguridad pública manejable en los Estados Unidos y en regiones estratégicas del mundo”.<sup>3</sup> Del mismo lado está el objetivo de políticas clave para “derrotar a las redes criminales transnacionales”. El mismo apartado habla de “privar” y “prevenir”, ambos términos sinónimos de “prohibir”, más que “derrotar”. Volviendo al estado final deseado, el término “derrotar” no necesariamente corresponde a la palabra cuyo significado es “reducir”. Uno podría suponer que esto muestra la compleja naturaleza del TOC. También podría suponer que la estrategia combina los medios hacia un fin no buscado.

En la Ley de Autorización de Defensa Nacional del Año Fiscal 2015 (FY15), el Congreso intentó flexibilizar las actividades antidroga (CN) cuando asisten en la lucha contra el TOC. Esto es importante para los propósitos de este debate, porque la CTF es una actividad complementaria del programa antidroga del DOD, con una gama cuidadosamente creada de requisitos de notificación de tareas y métricas. Para la elaboración de la guía de la CTF, el DOD se basó en la NSS de niveles inferiores de la cadena, a través de algo que actualmente se conoce como la Directiva para la Lucha contra Política Financiera de Amenazas del DOD, cuya última revisión tuvo lugar en 2012. Esta directiva manifiesta que la política del DOD es “prohibir, desarticular o derrotar y debilitar la capacidad de los adversarios para utilizar redes lícitas o ilícitas de financiamiento”.<sup>4</sup> Cabe destacar la inclusión del término “derrotar” en la política.

Interesantes son las últimas actualizaciones en dos publicaciones conjuntas diferentes, en las cuales las SOF cumplen una función. Las publicaciones conjuntas se revisan cada varios años para mantener actualizados los documentos para sus comunidades y para la evolución permanente de

la guía. Se las somete a un riguroso proceso de revisión. La primera publicación a considerar es la JP 3-24, *Contrainsurgencia*, de noviembre de 2013. Esta actualización define a la CTF como “operaciones [que] pueden llevarse a cabo para desarticular y prohibir finanzas o clausurar redes”.<sup>5</sup> La segunda publicación es la JP 3-26 de 2014, *Antiterrorismo*. Esta actualización define a la CTF como “un esfuerzo interagencial para detectar, combatir, contener, desarticular, disuadir o dismantelar el financiamiento transnacional de adversarios estatales y no estatales que amenazan la seguridad nacional de los EE.UU.”<sup>6</sup>

El punto de este ejercicio de definiciones es que “derrota” puede reconocerse como un puente demasiado lejano para lo que puede considerarse la “configuración del entorno” o actividades “fase cero”. Esto podría considerarse la fase incorrecta en la que ejecutar la misión de derrotar al adversario, lo cual queda reservado usualmente para actividades de “tomar la iniciativa” (fase tres) o de “dominar” (fase cuatro).<sup>7</sup> Más aún, las publicaciones conjuntas son la puerta a la Lista Universal de Tareas Conjuntas (UJTL). Esta lista es “un menú de tareas en un lenguaje común, que sirve como base para la planificación de operaciones conjuntas en toda la gama de operaciones militares e interagenciales”.<sup>8</sup> En esencia, dicta a los componentes del DOD lo que se supone deben hacer a los niveles estratégico-nacional, estratégico en el teatro de operaciones, operacional y táctico, y cómo medir esos esfuerzos. En ningún lugar de esa lista de marzo de 2015 figura el término “derrotar” asignado a tareas de CTF (o CN).

Mientras que el punto más importante de la capacitación y equipamiento de SOF son las actividades primordiales, “las SOF pueden llevar a cabo también actividades colaterales, como operaciones antidroga”.<sup>9</sup> En la conducción de actividades antidroga (que incluye la CTF), los objetivos de las SOF no incluyen “derrotar” a algún adversario. Según UJTL, las SOF operan en cambio en un entorno conjunto, multinacional o multiagencial, y proporcionan capacitación a socios de la misión.<sup>10</sup> Las SOF pueden ayudar a actualizar y continuar el desarrollo de la guía TOC y CN. Primero, a través del USSOCOM, las SOF pueden asesorar en revisiones de guías aplicando los criterios de UJTL en toda la cadena para garantizar que los documentos base tengan un lenguaje alineado. En segundo lugar, mediante la conducción de sus actividades colaterales principales y de tiempos de paz, las SOF pueden ayudar a fortalecer el concepto. Estos dos enfoques ayudarán a establecer no solo la alineación de la guía de referencia, sino también a disminuir los

obstáculos de la cooperación interagencial que podrían poner en riesgo el logro del objetivo. Ambos son clave en la alineación de objetivos y para llegar al estado final deseado, a pesar del resultado accidental.

## **Análisis de prioridades**

Las SOF son expertas en adquisición de blancos, para cuyo fin es esencial la evidencia de apoyo. Parte de esta disciplina incluye la capacidad de crear criterios para seleccionar el blanco y asignar prioridades sacando la emocionalidad de la ecuación. En una buena cantidad de casos se demuestra que, con las herramientas adecuadas, el objetivo fácil o que nos dicta el sentido común parece no ser tan sencillo o común. Y la aplicación de estas herramientas es más diversa de lo que parece a primera vista. Los orígenes de la herramienta analítica denominada CARVER –criticidad, accesibilidad, recuperabilidad, vulnerabilidad, efecto y perceptibilidad– de las SOF están mayormente en relatos de la historia militar. Está bien documentada sin embargo como herramienta en la doctrina y se usa ahora en diversos campos ajenos a las fuerzas militares, dado su proceso lógico y aplicaciones defensivas.<sup>11</sup>

CARVER es una metodología utilizada para clasificar vulnerabilidades críticas, que da como resultado el establecimiento de blancos prioritarios. Su propósito es identificar sistemas y sus afluentes, los cuales deben ser atacados para debilitar la capacidad del adversario. La matriz CARVER puede dividirse en una tabla de dos ejes, con los criterios de CARVER en fila a lo largo de la parte superior y los sistemas objetivo enumerados en la columna izquierda. Se asigna un número (por ejemplo, 3) que se extrae de un rango de valor numérico (por ejemplo, 1-5) asignado a cada uno de los seis criterios de CARVER, a un sistema o subsistema, según su importancia o vulnerabilidad. Los totales de esos números indican el rango de objetivos, siendo prioritarios los que tienen los números más altos.<sup>12</sup>

Las organizaciones no militares suelen atribuir a las SOF la creación y desarrollo de CARVER, antes de explicar su propósito y adaptación de esta herramienta. Tales organizaciones incluyen entidades gubernamentales como los Departamentos de Energía y de Seguridad Nacional, además de organizaciones del sector privado como firmas de política y seguridad cibernética. Un ejemplo predominante es el de la Administración de Alimentos y Fármacos (FDA), la cual utiliza íntegramente el método CARVER, y cuando se busca ese término, es probable que arroje uno de los primeros

cinco resultados en las búsquedas de Internet. La FDA hace modificaciones en CARVER por motivos de seguridad alimentaria, adaptando el método para identificar vulnerabilidades que requieran medidas defensivas o de endurecimiento de los requisitos.<sup>13</sup> En la adaptación que hizo la FDA de este método se agrega un séptimo criterio, el “shock”, para evaluar “los impactos sanitarios, económicos y psicológicos de un ataque”.<sup>14</sup> Esta incorporación podría ser útil en la cooperación interagencial y el análisis futuro de sistemas por su valor de shock contra un objetivo.

CARVER tiene un gran impacto con aplicaciones múltiples. Como herramienta ofensiva de ataque puede aplicarse contra sistemas adversarios. Como arma defensiva, puede identificar vulnerabilidades en los nodos de una cadena de suministro, que ayuda a asignar prioridades de inversión de los recursos y toma de decisiones sobre mitigación. CARVER puede aplicarse también en la cadena lógica de tareas conjuntas universales de asignación de prioridades (por ejemplo, coordinar, dirigir, dismantelar, disuadir, detectar y conducir, en materia de CTF). Sin embargo, si otras agencias gubernamentales adaptasen el análisis CARVER logrando así un enfoque de todo el gobierno para la lucha contra el TOC, podría ser la clave para identificar el curso de acción más eficaz contra un objetivo y el elemento adecuado del poder nacional para dirigir o ejecutar dicho esfuerzo. En pocas palabras, CARVER podría ayudar al gobierno de los Estados Unidos a asignar prioridades a sus inversiones y aplicar sus recursos, lo que ahorraría dinero al país. Y cuando se invierte US\$ 1 millón en el presupuesto CN, comparado con el de la multimillonaria iniciativa narcotraficante, cada centavo cuenta.

## **Nadie puede hacerlo solo**

El TOC está tan extendido que requiere contexto para apenas comenzar a explicar sus alcances. En la evaluación de amenazas del TOC de 2010 emitida por la ONU se informó:

La globalización ha sobrepasado el crecimiento de los mecanismos de gobernabilidad local, y esta deficiencia ha generado justo la clase de vacío reglamentario en el que el crimen organizado transnacional puede progresar. Las personas y productos pueden desplazarse más económicamente que nunca antes... los flujos son demasiado intensos para poder distinguir fácilmente lo lícito de lo ilícito... Y

el vertiginoso ritmo del cambio proporciona, por sí mismo, oportunidades para el crimen organizado.<sup>15</sup>

Esto ofrece un entorno global permisivo, en el cual se lavan ilícitamente más de US\$ 3 billones; el tráfico de drogas asciende a US\$ 1 billón y el tráfico de personas a US\$ 21 mil millones.<sup>16</sup> Con un PIB global estimado en unos US\$ 74 billones, solo las ganancias ilícitas indicadas anteriormente representan casi el 6 por ciento del PIB mundial.

El contexto puede aplicarse también contra los éxitos relativos en la lucha contra el crimen organizado. Como en el ejemplo de Capone, el arresto del líder narcotraficante Joaquín “El Chapo” Guzmán en 2014 no ha terminado con el cartel de Sinaloa. De hecho, el cartel funciona de forma bastante similar a como lo hacía antes del arresto de Guzmán, con presencia operativa en por lo menos 17 estados mexicanos y unos 50 países en el hemisferio occidental,<sup>17</sup> y muy probablemente en todo el mundo. Por lo tanto, a pesar de este anhelado y celebrado arresto, el cartel de Sinaloa no fue reducido a un “problema de seguridad pública”, el estado final deseado de la estrategia contra el TOC de 2011, lo cual no significa que no podamos lograrlo. Al igual que podemos cambiar el método CARVER de una aplicación ofensiva a una defensiva, los aspectos de la globalización pueden cambiarse también para aprovechar las tecnologías y las asociaciones de cooperación en seguridad para luchar contra el TOC. Entre los ejemplos están la Red Antiterrorista Global del USSOCOM, el programa Global ECCO y el Programa de Hermandad Contra el Terrorismo, este último financiado por el Congreso, que cuentan con redes de profesionales del CT que pueden trabajar en cooperación contra el TOC.<sup>18</sup>

Manifiesta el presidente en su carta de presentación sobre la Estrategia de TOC:

Esta estrategia se organiza en torno a un solo principio unificador: crear, equilibrar e integrar las herramientas del poder estadounidense para combatir el crimen organizado transnacional y las amenazas relacionadas con nuestra seguridad nacional, y exigir a nuestros socios que hagan lo mismo.<sup>19</sup>

La capacidad de las SOF para crear, ya sean conceptos, procesos o relaciones, es una de sus fortalezas principales. Una característica de las SOF es la adaptabilidad, algo en lo que no se destaca mucho el gobierno. No obstante,

como el General retirado Stanley McChrystal indicó en un debate reciente en Business Insider sobre Uber, la adaptabilidad puede cultivarse en muchos lugares, incluyendo el sector privado. En esencia, Uber ha aprovechado la “columna digital” de la tecnología para crear una red de confianza para un propósito común, lo que ha dado como resultado una “conciencia compartida”.<sup>20</sup> La lección que puede tener este concepto para las agencias gubernamentales que combaten al TOC, es en gran parte la misma. Si el propósito común de reducir al TOC a un problema de seguridad pública es el estado final para los socios de la misión interagencial, las SOF podrían tener un papel en crear asociaciones, o redes necesarias de relaciones basadas en confianza que vayan más allá de los ámbitos militares e interagenciales, y hacia dentro de la sociedad civil. La oportunidad de hacer justamente eso podría manifestarse como trabajo en cooperación y saltos tecnológicos que están ocurriendo ahora mismo, y que podrían desatar una revolución en los constructos básicos de la forma en que los gobiernos abordan las amenazas de TOC.

## **Aprovechando la nube**

Cuando Hani Hanjour, Ziad Jarrah y Mohammed Atta fueron detenidos en puntos de control de tráfico diferentes antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre, un sistema de comunicaciones dinámico o de consulta de datos para alertar al orden público, al FBI, a la Agencia Central de Inteligencia (CIA), o incluso información de la policía vecina, podrían haber ejercido una simple función preventiva con respecto a los ataques terroristas que cambiaron el mundo.<sup>21</sup> Un sistema parecido podría haber sido de ayuda en las comunicaciones internas del FBI, y haber servido posiblemente para atar cabos sueltos entre fragmentos de información sobre hombres del Medio Oriente que tomaban lecciones de vuelo en Fénix, Arizona.<sup>22</sup> Lo cierto es que hay muchos sistemas que podrían aprovecharse, no solo para cuestiones del orden público, sino también para seguridad nacional. En enero de 1967 se puso por primera vez en línea un sistema de intercambio de información, conocido como el Centro de Información sobre Crimen Nacional (NCIC). Contenía 95.000 registros de los 50 estados en una ubicación centralizada. Hasta 2014, el NCIC contaba con unos 12 millones de registros y batió un récord de procesamiento con 14 millones de consultas en un día. Permite que los socios del orden público lleven a cabo búsquedas no en línea, controles

instantáneos de prontuario, consultas biométricas y otros servicios de intercambio de información.<sup>23</sup> Otro centro de datos, el Bumblehive de la Agencia de Seguridad Nacional en Bluffdale, Utah, abrió sus puertas en 2014 y se comenta que podría extender su capacidad de almacenamiento al incomprensible yotabyte.<sup>24</sup> Está diseñado para guardar, concordar y compartir datos a través de una supercomputadora que puede procesar 100.000 billones de cálculos por segundo.<sup>25</sup> Otro sistema más es la nube de computación desarrollada por Amazon para la CIA que entró en línea en 2014 y está diseñada para coordinar las 17 agencias de inteligencia “permitiéndoles compartir información y servicios mucho más fácilmente y evitar las brechas de inteligencia que precedieron los atentados terroristas del 11 de septiembre”.<sup>26</sup>

Los argumentos contra el uso que hacen los gobiernos estatales de la supercomputación indican que una capacidad tan elaborada deja demasiado poder en manos del gobierno. Yendo más lejos aún, estos argumentos pueden arraigarse en el pensamiento de la era industrial, como mínimo, y alimentar un universo de paranoia delirante, como máximo. Pero ello no da en el blanco, atrinchera el *status quo* y desvirtúa la información y, peor aún, permite el florecimiento del TOC. Más allá de Al Capone, los esfuerzos del CTOC deben captarse en el contexto de una seguridad en cooperación, no de un gobierno monolítico que solo levanta sospechas. La computación en la nube está diseñada para compartir y facilita el ‘enchufar y escuchar’ a un costo mínimo. A través del concepto de “arquitectura de alquiler múltiple”,<sup>27</sup> la infraestructura, los servicios y las aplicaciones se comparten entre todos los socios. Esta arquitectura es también escalable al tamaño o a las necesidades de la organización, según convenga (por ejemplo, la Agencia de Seguridad Nacional vs. la oficina del comisario, o el estado estacionario vs. respuesta ante terremotos), y puede personalizarse según los propósitos de cada socio (por ejemplo, CTOC vs. CT). La computación en la nube se usa mucho en el sector privado, donde los clientes confían tanto en el concepto que han puesto parte de su información más personal allí.

La nube de computación de la CIA adquiere en este contexto importancia particular. Si su fidelidad y aplicabilidad permiten el procesamiento seguro y la comunicación de información relacionada con el TOC, podría potencialmente ser la base para enlazar distintos niveles de materiales clasificados, para ingresar un producto o mensaje a liberar. De forma similar, todos esos centros podrían estar vinculados para compartir una plataforma común de producto a liberar (por ejemplo, una ‘línea de desgarre’), o permitir un

sistema de consultas que pueda dar como resultado un producto similar, o una identificación positiva que requiera acceder a materiales más clasificados.

Aquí es donde las SOF pudieran haber jugado un papel poniendo en práctica sus talentos de adaptación para ayudar a completar esta idea o algo similar. A través de su Programa de Participación Interagencial, USSOCOM proporciona Equipos de Apoyo de Operaciones Especiales para organizaciones amigas de misión a fin de aplicar sinergia y lograr tareas de beneficio mutuo. Mientras que el propósito de las nubes de NCIC, Bumblehive y CIA es compartir información, ésta solo se compartirá con un grupo selecto de socios, con gran parte de la información extraída (contrario a ingresada) del centro de datos. Como en el ejemplo de Uber que dio el General McChrystal, un Equipo de Apoyo de Operaciones Especiales podría ayudar a crear la “columna digital” de la arquitectura del intercambio de información sobre la mayor amenaza del mundo y forjar una era de colaboración interagencial sin precedente. En consecuencia, esto podría dar lugar a una “conciencia compartida” a través de los supercómputos que facilitan las funciones gubernamentales, la priorización de inversiones y la aplicación de recursos para reducir el TOC a un problema de seguridad pública.

## Conclusión

Existen muchas razones para justificar la falta de acción. Como con Capone luego de la Prohibición, puede necesitarse mucho tiempo para que los cambios surtan efecto, y a los estadounidenses no les encantan largos períodos de espera. Las redes de TOC presentan una complejidad que no se comprende del todo y que es difícil de explicar; cuentan además con recursos en reservas exponenciales muy superiores al financiamiento gubernamental que se aplica en su contra. Las agencias gubernamentales tienen también obstáculos para cooperar entre sí. No solo existen razones legales, procesales, investigativas y de clasificación, sino también la percepción de un gobierno demasiado poderoso y omnisciente – todo conformado para tornarse en un consenso y permanecer en el *status quo*.

Sin embargo, nadie puede combatir al TOC por su cuenta. Aunque gran parte de TOC sigue siendo un problema del orden público, su crecimiento a través de la convergencia y los efectos de la globalización lo convierten en un leviatán de esta época que supera rápidamente los recursos que el gobierno aplica en su contra. Las SOF pueden tener una función en el CTOC

contribuyendo con sus capacidades y talentos. Esto no generará una militarización del TOC, sino todo lo contrario, porque como las SOF continuarán apoyando a sus socios de la misión interagencial, su aplicación contra el TOC puede quedar bien al margen de una costosa guerra a gran escala.

Una de las cinco recomendaciones principales del Informe de la Comisión del 11 de septiembre era unificar “los múltiples participantes en las actividades antiterroristas y sus conocimientos en un sistema de intercambio de información basado en redes que trascienda los límites gubernamentales tradicionales”.<sup>28</sup>

La función de las SOF podría contribuir a la comunicación, análisis e intercambio de información a nivel interagencial. Las SOF pueden ayudar a alinear el lenguaje en todas las guías y definiciones gubernamentales. Pueden también facilitar la aplicación del análisis CARVER a acciones y objetivos gubernamentales declarados, para garantizar que el elemento gubernamental adecuado adopte las medidas idóneas para llegar al estado final deseado. Por último, las SOF pueden ayudar a crear una iniciativa de intercambio de información en todo el gobierno que pueda compartirse a todos los niveles gubernamentales y del orden público, desarrollando posiblemente una nueva forma de orientar todos los elementos del poder nacional hacia la lucha contra la amenaza del TOC.

## Endnotes

1. David S. Maxwell, “Thoughts on the Future of Special Operations,” *Small Wars Journal*, 31 de octubre de 2013.
2. Frank G. Shanty, *Organized Crime: From Trafficking to Terrorism*, ABC-CLIO, Santa Barbara, California, 2008, 46.
3. Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Addressing Converging Threat to National Security, The President of the United States, julio de 2011, 1.
4. DOD Counter Threat Finance (CTF) Policy, Department of Defense Directive 5205.14, 16 de noviembre de 2012.
5. Publicación Conjunta 3-24, *Contrainsurgencia*, 22 de noviembre de 2013, xvi.
6. Publicación Conjunta 3-26, *Antiterrorismo*, 24 de octubre de 2014, xi.
7. Publicación Conjunta 3-0, *Operaciones Conjuntas*, 11 de agosto de 2011, V-5 hasta V-9.
8. Lista Universal de Tareas Conjuntas (UJTL), Biblioteca Electrónica Conjunta, 17 de junio de 2015, como figura en: [http://www.dtic.mil/doctrine/training/ujtl\\_tasks.htm](http://www.dtic.mil/doctrine/training/ujtl_tasks.htm).
9. Publicación Conjunta 3-05, *Operaciones Especiales*, 15 de julio de 2014, II-2.

10. Publicación Conjunta 3-07.4, *Operaciones Antidroga*, 14 de agosto de 2013, IV-6. La Lista de Tarea Conjunta Universal “es un menú de tareas con un lenguaje en común, lo que sirve como base para la planificación de operaciones conjuntas en toda la gama de operaciones militares e interagenciales. Esencialmente, dicta a los componentes del DOD lo que se supone que deben hacer a los niveles estratégico nacional, estratégico del teatro de operaciones, operacional y táctico, y cómo se medirán esos esfuerzos.
11. Publicación Conjunta 3-05.1, *Tácticas, Técnicas y Procedimientos Conjuntos para Operaciones de Fuerza de Tarea de Operaciones Especiales*, 19 de diciembre de 2001, V-17. “El proceso de planificación de misión de las SOF depende de ... la matriz (CARVER) para determinar la viabilidad y metodología de aplicación de las SOF sobre el objetivo”.
12. Publicación de Referencia de la Doctrina del Ejército 3-05, *Operaciones Especiales*, Capítulo 4, 31 de agosto de 2012, 4-6 hasta 4-8.
13. El endurecimiento suele aceptarse como el acto de aplicar seguridad a un componente de un sistema o infraestructura para mejorar su resistencia.
14. Administración de Alimentos y Drogas, Carver plus Shock Primer, septiembre de 2009, consultado en: <http://www.fda.gov/Food/FoodDefense/FoodDefensePrograms/ucm376791.htm>. La FDA proporciona una vista general, lineamientos y software descargable para su adaptación de CARVER, que puede encontrarse en: <http://www.fda.gov/Food/FoodDefense/ToolsEducationalMaterials/ucm295900.htm>.
15. The Globalization of Crime, A Transnational Organized Crime Threat Assessment, Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, 2010, 29.
16. Transnational Organized Crime Foldout, Publicaciones del Consejo de Inteligencia Nacional, Director de Inteligencia Nacional, 2011.
17. Sinaloa Cartel, In Sight Crime, n.d., según consulta del 27 de junio de 2015 en: <http://www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/sinaloa-cartel-profile>.
18. Global ECCO, consultado el 1 de julio de 2015 en: <https://globalecco.org>.
19. Ibid., TOC Strategy.
20. General Stanley McChrystal sobre cómo opera Uber; como una unidad de Fuerzas Especiales, Business Insider, 15 de mayo de 2015, encontrado en: <http://www.businessinsider.com/general-mcchrystal-manage-company-us-army-uber-2015-5>.
21. Susan Candiotti, “Another hijacker was stopped for traffic violation,” CNN.com, 9 de enero de 2002, consultado en: <http://edition.cnn.com/2002/US/01/09/inv.hijacker.traffic.stops/>.
22. Scott Olster, “FBI’s Phoenix memo unmasked,” *Fortune*, 12 octubre de 2011, consultado en: <http://fortune.com/2011/10/12/fbis-phoenix-memo-unmasked/>.
23. Servicios de Información de Justicia Penal, 2014 Informe anual, Departamento de Justicia de los EE.UU., consultado en: <https://www.fbi.gov/about-us/cjis/annual-report-2014/cjis-annual-report-2014>.

24. Un yotabyte equivale a la octava potencia de 1.000. El múltiplo menor es un zetabyte, que es la séptima potencia de 1.000. El ejemplo aproximado de cómo sería un zetabyte equivale a todos los granos de arena en todas las playas de la tierra.
25. Dirección de Vigilancia Nacional, Centro de Datos Utah, Agencia de Seguridad Nacional, consultado en: <https://nsa.gov1.info/utah-data-center/>.
26. Frank Konkel, "The Details About the CIA's Deal with Amazon," *The Atlantic*, 17 de julio de 2014, consultado en: <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2014/07/the-details-about-the-cias-deal-with-amazon/374632/>.
27. El alquiler múltiple constituye una arquitectura en la cual una sola instancia de aplicación de software sirve a múltiples usuarios.
28. Informe de la Comisión del 9/11, Informe Final de la Comisión Nacional sobre los Atentados Terroristas en los Estados Unidos, W. W. Norton & Company, Inc., 400.

# Conclusión: Funciones de las SOF y los desafíos futuros

## Capítulo 12. Orden o desorden mundial: El aporte de las SOF

*Sr. Michael Miklaucic*

A medida que la era del “gran impacto” pierde fuerza y los Estados Unidos comienzan a depender cada vez más de naciones aliadas y amigas, es problemático que tantos Estados sean frágiles o estén sumidos en conflictos aparentemente sin fin. Casi 25 años después de la Guerra Fría, no menos de 65 de los 193 Estados miembro de la ONU se consideran como una “advertencia alta”, “alerta” o “alerta alta” en el Índice de Estados Frágiles de 2015, mientras que sólo 53 se consideran de “muy sostenibles” a “estables”. Esto prueba que el conjunto de Estados capaces de lograr una alianza eficaz de seguridad es bastante reducido.

---

*Michael Miklaucic es Director de Investigaciones, Información y Publicaciones del Centro para Operaciones Complejas (CCO) de la Universidad de Defensa Nacional y Editor de PRISM, boletín del CCO. Se desempeñó en varios puestos en la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y en el Departamento de Estado, donde fue Auxiliar para Asuntos de Crímenes de Guerra. En dicho puesto fue responsable de las relaciones estadounidenses con el Tribunal Penal Internacional de Ruanda, la Corte Especial de Sierra Leona, cuestiones de crímenes de guerra y negociaciones en Timor Oriental y Camboya, además de la temprana implementación de la Ley de Paz de Sudán. Es profesor adjunto de política exterior de los EE.UU. en la Universidad Americana y de conflicto y desarrollo en la Universidad George Mason.*

## ¿Cuál es el inconveniente?

La fragilidad o fallo del Estado son factores endémicos y abren la puerta a una serie de actores ilícitos, incluyendo terroristas internacionales, insurgentes globalmente organizados en redes y TCO. Su presencia y operaciones mantienen débiles a los Estados, incapaces de asociarse eficazmente. Las organizaciones ilícitas y sus redes son un peligro que alimenta la corrupción que va desgastando la legitimidad del Estado y la confianza de los gobernados en el Estado como guardián legítimo del interés público. Estas redes penetran en el Estado, que queda sitiado y la criminalidad se apodera de la soberanía. Un creciente número de Estados débiles, fallidos, ocupados y criminales están generando brechas en el sistema de Estados basados en reglas, del cual dependemos para nuestra seguridad y prosperidad.

En los últimos 10 años hubo un crecimiento sin precedentes en materia de interactividad entre un amplio rango de redes ilícitas, así como el surgimiento de organizaciones híbridas que utilizan métodos característicos del terror y del crimen. En una convergencia de intereses, las organizaciones terroristas colaboran con carteles y organizaciones de traficantes que conspiran con insurgentes. Las organizaciones terroristas internacionales como Al-Qaeda, que carecen de financiamiento estatal para sus operaciones, se han adaptado y participan ahora activamente en el crimen transnacional para recaudar fondos. Prominentes organizaciones criminales como Los Zetas han adoptado la brutal violencia simbólica de los terroristas –la propaganda de la hazaña– para asegurarse de ganar su ‘territorio’. Y los insurgentes que operan en redes, como las FARC, o los Tigres de la Liberación de Tamil Eelam, mutaron de la insurgencia al delito y al terrorismo.

La trayectoria sin obstáculos de estas tendencias –toma del Estado, convergencia e hibridación– presentan riesgos substanciales a los intereses de seguridad nacional en los Estados Unidos y amenazan la seguridad internacional. Las organizaciones ilícitas que actúan en redes están desafiando los principios fundamentales de la soberanía que afianzan el sistema internacional. Los Estados frágiles y fallidos son, al mismo tiempo, presa de dichas organizaciones que se alimentan de ellos como parásitos y les sirven de hogar, al ser incapaces de apoyar asociaciones eficaces de seguridad. El sistema westfaliano, un sistema de formas de gobierno soberano basado en reglas, corre el riesgo de fracturarse a largo plazo, ya que pocos Estados sobreviven para confrontar estos desafíos y las poblaciones del mundo pierden la fe en

el paradigma westfaliano. El sistema westfaliano es relativamente nuevo y, aunque ha sido probado y demostró resistir el paso de los siglos, su supervivencia a largo plazo no puede darse por sentada. Las alternativas futuras son imaginables. Este capítulo describe el fenómeno al cual me refiero como “convergencia”, la interactividad e hibridación de las diversas redes ilícitas, y los remedios convencionales empleados por la comunidad internacional para combatir esas tendencias. El capítulo examina visiones distópicas de un mundo en el cual estas trayectorias siguen funcionando indefinidamente sin obstáculos. Concluye hablando sobre las nuevas alarmantes redes en crecimiento y los patrones de interactividad y posibles contramedidas a explorar.

## **Choque y convergencia**

La sabiduría convencional nos dice que las TCO y las organizaciones terroristas internacionales no son candidatas probables para una asociación. A los delincuentes, impulsados por su mercenaria sed de riqueza y desafiando leyes, moral o ideologías, poco les interesan las luchas, la violencia o los riesgos que toman los terroristas internacionales. Lo último que desean es ser perseguidos por los SEAL de la Marina o la CIA. A los terroristas internacionales e insurgentes, por otra parte, les inspiran motivos ideológicos o nacionalistas y sienten rechazo por el materialismo vulgar y la codicia descontrolada de los criminales. No desean que los detecte el radar de la DEA u otras agencias internacionales del orden público. Esta lógica es comprensible, de hecho racional, y puede haber prevalecido en ocasiones anteriores. Pero el presente capítulo debatirá sobre la apabullante evidencia de una interconectividad extensiva –por no decir una asociación explícita– entre TCO, terroristas internacionales e insurgentes globalmente organizados en redes. Si la separación de estos diversos tipos de organizaciones y redes fuera completamente hermética, como sugiere la sabiduría convencional, sería un anacronismo evocador del pasado.

Existen no obstante quienes tienen una actitud de escepticismo respecto a estos vínculos, a pesar de que hay cada vez más literatura que expone dicha conectividad. Independientemente de la naturaleza de sus motivos y relaciones, la evidencia sugiere que estas interacciones han alcanzado niveles sin precedentes. Una investigación que recientemente se llevó a cabo en el Centro de Lucha contra el Terrorismo de West Point revela que “los criminales y terroristas están ampliamente incorporados (98 por ciento) en una sola

red, en lugar de operar con numerosas redes pequeñas”.<sup>1</sup> Los seis grados de separación que una vez pueden haber separado a las personas es ahora una reliquia del pasado: los terroristas, insurgentes y criminales internacionales están a solo una llamada telefónica unos de otros.

Aunque las pruebas de su conectividad son ahora abrumadoras, seguimos sin conocer suficiente sobre la naturaleza de sus acuerdos o arreglos. Carecemos de mecanismos de interceptación telefónica o documentos escritos que describan esas conexiones. Algunas relaciones son más fáciles de comprender que otras. Por ejemplo, se sabe que la organización yihadista islámico-egipcia de Ayman al-Zawahiri se unió en 1998 a Al-Qaeda, encabezada por Osama bin Laden, dado que ambas organizaciones querían dar a conocer la nueva relación. Otras relaciones, como por ejemplo entre las FARC y Al-Qaeda en el Magreb islámico (AQIM) no sobresalen, porque ninguna de las partes tiene interés en revelar la relación. Según un vocero de la DEA, casi la mitad de las 59 organizaciones oficialmente designadas como extranjeras terroristas han estado vinculadas con el narcotráfico global.<sup>2</sup>

¿Se están fusionando o están trabajando en sociedad? ¿Estas sociedades son simplemente ‘matrimonios de conveniencia’ o ‘tratos de una sola vez’? Existe el riesgo del ‘efecto espejo’, es decir, esperar que esas redes y organizaciones ilícitas imiten los tipos de relaciones que encontramos en organizaciones formales, legales. Solemos oír que las organizaciones ilícitas operan como negocios comunes, motivadas por incentivos similares. No estoy de acuerdo con esa caracterización. Existe una diferencia cualitativa entre las empresas motivadas por la búsqueda de rentabilidad a través de medios legales, y las organizaciones que engañan, extorsionan e incluso asesinan para lograr sus metas, ya sean económicas o ideológicas. Aunque terroristas, insurgentes y criminales pueden operar bajo códigos de conducta, “acuerdos entre ladrones” u otras reglas informales de enfrentamiento, no debemos esperar encontrar una relación codificada o acuerdos. Operan clandestinamente bajo la constante amenaza de exposición, captura o muerte. Las redes y organizaciones ilícitas operan fuera de nuestro paradigma.

## **Nada nuevo bajo el sol**

Algunos dicen que el terrorismo, la insurgencia y el crimen organizado han existido a lo largo de la historia, y que sus réplicas modernas no representan algo sin precedentes. Esto parece una ingenuidad: los habilitadores

modernos, como la tecnología de la información y las comunicaciones, los avances en el transporte y los fabulosos volúmenes de dinero, cambian las reglas del juego. Permiten que actores ilícitos se doten de tecnología letal, armamento militar, información en tiempo real y servicios profesionales de la más alta calidad, incluyendo servicios contables, tecnológicos y de seguridad. Los carteles y pandillas, al igual que los terroristas y algunos insurgentes, pueden sobrepasar en equipamiento, financiamiento y armamento a los gobiernos formales de los países donde residen. Los actores ilícitos pueden comunicarse en todo el mundo en tiempo real, mediante el uso de tecnologías ampliamente disponibles y económicas. Los terroristas del atentado que tuvo lugar en Mumbai en noviembre de 2008 utilizaron teléfonos satelitales, comunicaciones de Internet y sistemas de posicionamiento global, bajo la dirección de encargados basados en Pakistán.<sup>3</sup> Más aún, hoy es más fácil que nunca hacer viajes internacionales, cuyo precio es también bajo. Los futuros terroristas, traficantes, blanqueadores de dinero, incluso los asesinos, pueden volar de un continente a otro casi sin ser detectados entre la oleada de gente que viaja. En el pasado esto no era así.

### **Pero, ¿cuán grande es este problema?**

Parte del desafío de comprender las organizaciones y redes ilícitas es su resuelta opacidad. Al operar, por definición e intención, fuera de la visión de reguladores o investigadores, sus actividades y ganancias quedan ocultas. Entonces, ¿cómo determinamos la magnitud de sus operaciones, o el daño que causan? ¿Cómo saber el valor de sus transacciones? Extrapolamos basándonos en pruebas extremadamente inexactas, como incautaciones, arrestos, condenas y testimonios de testigos relacionados con la causa, quienes son en general miembros de dichas organizaciones y están motivados a fingir.

Cuando estiman el valor en dólares de los mercados ilícitos globales, muchos comentaristas confían en el rango de consenso del Fondo Monetario Internacional (FMI), institución de casi 20 años de antigüedad, estando las cifras entre US\$ 1 y US\$ 3 billones o entre 2 y 5 por ciento del producto global; dichas estimaciones circulan desde 1998, cuando Michel Camdessus, director ejecutivo del FMI en aquel entonces, dio esa estimación como referencia de la cantidad de dinero blanqueada globalmente cada año. Dado lo que conocemos sobre el tráfico global de drogas, personas, armas, productos falsificados y otros tipos de contrabando, parece poco probable que el valor en

dólares del comercio ilícito haya bajado en los últimos 20 años. Incluso solo con un 2 a 5 por ciento del producto global, Camdessus describió la magnitud del problema 20 años atrás como “va casi más allá de la imaginación...”<sup>4</sup>

Menos difícil pero más visceral es calcular el costo en vidas humanas que se cobra el terrorismo global. En 2014 hubo un aumento del 35 por ciento en el número de atentados terroristas en el mundo, con un total de víctimas mortales de casi 33.000 según algunas estadísticas,<sup>5</sup> sin mencionar los heridos que no murieron, la destrucción de familias y comunidades y los costos económicos. Esto no puede valorarse en términos de dinero, pero pocos negarían que el costo de oportunidad de la Guerra Internacional contra el Terrorismo (GWOT) ha sido enorme. Solo el componente GWOT de la operación “Iraqi Freedom” ascendería a US\$ 3,5 billones, o casi el 6 por ciento del producto global.

Como ejemplo, si agregamos estos dos grupos de costos en base a esas estimaciones –el mercado ilícito global más el costo asociado con la porción de GWOT de “Iraqi Freedom”– la suma asciende a US\$ 6,5 billones, o casi 11 por ciento del producto global. Ciertamente es que estas estimaciones son hipotéticas y no existe rigor científico alguno, pero parecen creíbles – e inquietantes. Consideremos solamente el costo de oportunidad si un décimo de la actividad humana se dedicase al crimen y al terrorismo, y agreguemos luego el costo que los movimientos insurgentes interconectados para países como Afganistán, Colombia, Sri Lanka y Sudán del Sur.

### **¿Por qué es nuestro problema?**

La convergencia de redes ilícitas constituye un desafío directo a la soberanía, ya que se convierten en representantes de Estados incapaces de gobernar eficazmente sus territorios y fronteras, sin contar que ejercen un monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza o suministran otros servicios públicos vitales. Un rápido análisis de unos cuantos Estados clave muestra las consecuencias de las redes ilícitas para nuestros intereses de seguridad nacional. El costo se impone a tres niveles: primero, la incapacidad de los Estados para gobernar a sus ciudadanos y territorios genera semilleros para el terrorismo internacional, la insurgencia interconectada y el crimen transnacional, algo que causa un inmenso sufrimiento humano; segundo, la fragilidad y la inestabilidad estatal suelen tener efectos colaterales en la región, invadiendo en ocasiones a aliados y socios estadounidenses, y las regiones sin ley que

proliferan día a día sirven como plataformas de ataque contra los intereses de la seguridad nacional estadounidense, así como para ataques directos a la Patria, como ocurrió el 11 de septiembre de 2001.

Algunos de nuestros aliados más importantes en seguridad nacional y socios potenciales son Estados en condición crítica, en gran parte debido a las imprecaciones de las redes ilícitas. Aunque la tasa de muertes en México ha disminuido considerablemente en los últimos dos años, se estima que las guerras entre los carteles de la droga y las autoridades estatales, y entre los mismos carteles, han causado más de 60.000 muertes entre 2006 y 2012, o un promedio de casi 10.000 muertes por año. Por ser nuestro país vecino más inmediato, estar densamente poblado y ocurrir en él este tipo de muertes, no sorprende que México haya sido exportador de inseguridad. Los carteles mexicanos actuales trabajan mano a mano con las pandillas criminales del Triángulo Norte de Centroamérica: El Salvador, Honduras y Guatemala, que padecen en consecuencia algunos de los índices de homicidio más altos del mundo. La unidad forense oficial de El Salvador estimó una tasa de homicidio de casi 70 cada 100.000 habitantes en 2014. A pesar de sus intenciones de colaborar, esos países viven bajo tal coerción que sus contribuciones a la alianza para la seguridad no logran inspirar confianza. De hecho, el año pasado 50.000 niños centroamericanos sin acompañantes adultos viajaron a través de México a fin de ingresar a los Estados Unidos, lo cual presentó un significativo desafío a la política exterior.

Nigeria es un socio potencial en materia de seguridad para los Estados Unidos en África. Al ser la nación africana más densamente poblada, con una importante economía y sólida exportadora de petróleo, podría y debería tener un papel estabilizador en todo el continente. Las fuerzas nigerianas fueron indispensables para contener las guerras civiles que ensangrentaban África Occidental en la década de los noventa y en la de 2000. No obstante, Nigeria sufre actualmente los embates de la creciente insurgencia de Boko Haram en el norte y el renacer de la insurgencia pandillera en la región del Delta del Níger. Más aún, el flagelo de Boko Haram se ha extendido a los países vecinos Níger y Camerún, y sus ocultas conexiones con Al-Shabaab en Somalia y con AQIM en Malí amenazan con una ola de insurgencia que se extendería por todo el continente.

Irak y Afganistán han sido consideradas varias veces aliados estadounidenses en materia de seguridad nacional e internacional. De hecho, como se comentó anteriormente, los Estados Unidos invirtieron billones de dólares

para impulsar las capacidades de estos dos aliados, aunque cuesta todavía imaginar a cualquiera de ellos como socio eficaz de seguridad. Hoy en día, Afganistán lucha para sobrevivir los ataques combinados de las redes de Al-Qaeda, los talibanes y Haqqani, y ahora del Estado Islámico. Aunque el gobierno de Afganistán sigue siendo aliado en el sentido de que aprueba la intervención estadounidense, su eficacia como aliado de seguridad sigue siendo discutible. El futuro de Irak es igualmente poco claro, ya que las fuerzas militares iraquíes luchan contra Estado Islámico, pero dependen de las milicias kurdas y chiitas. Al momento de escribir este ensayo es imposible decir que Afganistán o Irak han sido estabilizados y que no constituirán una base para grupos terroristas que planifiquen atentados contra los Estados Unidos en un futuro cercano.

### **Pero las cosas están mejorando, ¿no? ¡No!**

La espiral de muertes en México parece haberse detenido, por el momento. Colombia se ha recuperado de su experiencia cercana a la muerte a fines del siglo XX, e incluso actualmente es exportador de seguridad. Pero esos son casos aislados – prueba del concepto de que una acción remediadora eficaz puede revertir el ataque contra la soberanía que perpetran redes ilícitas convergentes. En otras regiones las cosas están empeorando, no mejorando.

Mencioné anteriormente conexiones entre Boko Haram en Nigeria y tanto Al-Shabaab en Somalia como AQIM en la región de Sahel. Aunque la naturaleza o magnitud de estas conexiones no es evidente, lo que sí está claro es que cuando esos grupos desean comunicarse, colaborar, coordinar y conspirar, pueden hacerlo. El entrenamiento conjunto, la formación y el intercambio de experiencias son ciertamente probables, aunque quizá no aún operaciones conjuntas. Además, la conocida conexión entre Al-Shabaab y Al-Qaeda, y supuestamente con el Estado Islámico, genera un conducto de terrorismo en Asia-África, mientras que la relación AQIM-FARC extiende dicho conducto, de África al Hemisferio Occidental. Las redes ilícitas convergentes son un desafío directo a la soberanía, ya que impiden que los Estados gobiernen eficazmente sus territorios y fronteras, y mucho menos que ejerzan el monopolio del uso legítimo de la fuerza o proporcionen otros servicios públicos vitales.

El Triángulo Norte de Centroamérica, compuesto por Guatemala, Honduras y El Salvador, se ha convertido en una vía rápida para los traficantes,

principalmente de drogas, de las áreas productoras de Sudamérica hacia áreas de consumo en Norteamérica. Pero también se trafican armas, personas y otros productos negociados ilícitamente. Las pandillas criminales, formadas originalmente en las cárceles de California, han proliferado y creado metástasis en la subregión, acarreando con ellas su marca registrada de violencia tatuada y generando las tasas de homicidios más altas del mundo. En 2012 hubo en El Salvador una tregua entre los jefes presos de las maras MS-13 y Calle 18, con lo cual se redujo sustancialmente la tasa de homicidios. Esto hizo surgir la pregunta: “¿quiénes ejercen el poder soberano en El Salvador?”, “¿cómo y con quiénes podemos forjar una alianza eficaz de seguridad?”

Igualmente inquietante –sino más– que el poder creciente de agrupaciones ilícitas no estales es la colaboración entre grupos y elementos corruptos de los Estados soberanos, como la Dirección de Inteligencia Inter-Services que tiene largo tiempo apoyando a las redes de los talibanes y Haqqani. La Fuerza Quds, una unidad de Fuerzas Especiales del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica, ha estado involucrada en actos terroristas en todo el mundo, y ha prestado apoyo a otras organizaciones terroristas. Lo que es peor, en 2011 la Fuerza Quds intentó introducir ilegalmente a un sicario en los Estados Unidos para asesinar al embajador de Arabia Saudita, en una conspiración que se conoció como “Conspiración de Asesinato de Irán”.<sup>6</sup> Lo más perturbador de este caso fue el intento de la Fuerza Quds de colaborar con el cartel de droga “Los Zetas” en este esfuerzo. Por suerte, la DEA, siempre en guardia, interceptó el plan. Ocurrió justo en un momento de extrema tensión entre Irán y Arabia Saudita, y entre sunitas y chiitas en el mundo islámico, lo que hace difícil imaginar las consecuencias del intento de asesinato. Solo tenemos que recordar las consecuencias del asesinato diplomático que tuvo lugar en Sarajevo hace un siglo como para poner esto en perspectiva.<sup>7</sup> Este esfuerzo de la Fuerza Quds de colaborar con Los Zetas, plenamente documentado ahora en la jurisprudencia estadounidense, muestra la colaboración potencial entre organizaciones terroristas y criminales, más allá de toda duda razonable.

Hay también ciertos estados aparentemente dispuestos a tolerar, e incluso involucrarse, en actividades delictivas y terroristas utilizando para ello las herramientas de la política internacional. Venezuela, por ejemplo, ha utilizado privilegios de valija diplomática, emisión de pasaportes y variedad de herramientas diplomáticas para apoyar actividades criminales y terroristas.<sup>8</sup> Se sabe desde hace mucho tiempo que Corea del Norte es un centro de

actividades ilícitas, que incluirían contrabando, tráfico de artículos falsificados, producción de sustancias controladas, tráfico ilegal de armas y lavado de dinero. Se cree que la tristemente célebre Oficina 39 de Pyongyang genera entre US\$ 500 millones y US\$ 1 mil millones por año en actividades ilícitas.<sup>9</sup>

### **¿Podrían empeorar las cosas?**

Por más tranquilizador que sea pensar que las cosas no pueden empeorar, pecaríamos de ingenuos. Actualmente, el ataque del Estado Islámico en Siria e Irak está siendo resistido vigorosamente por una coalición que incluye a varios países socios de los EE.UU., como Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Qatar y Bahreín, entre otros. Imaginemos un mundo en el cual los Estados Unidos no tuvieran socios capaces. Se solicitarían tropas estadounidenses en cualquier lugar y en cualquier momento que un interés de seguridad nacional se viera amenazado en el exterior. No tener aliados en Centroamérica significaría que, de ocurrir un fracaso estatal y generarse una amenaza al control del Canal de Panamá, se necesitarían tropas estadounidenses para restaurar o mantener el tránsito seguro del canal. No tener aliados en África significaría la presencia de tropas estadounidenses para combatir a Al-Shabaab, Boko Haram y AQIM.

En materia de libertad, el mundo está ya, en cierta manera, fuera de límite. Muchos países que hace una generación eran seguros para los viajeros occidentales, son ahora evitados por los viajeros prudentes. Entre las 67 víctimas fatales del atentado terrorista que tuvo lugar en 2013 en el Centro Comercial Westgate de Kenia, no menos de 19 eran extranjeros de distintas nacionalidades. Similarmente, en los atentados terroristas de 2008 en Mumbai, India, murieron 28 extranjeros de 10 países, de un total de 164 muertos. Aunque estadísticamente dichos sucesos no disuadirán necesariamente a nadie de visitar Kenia o India con las precauciones necesarias, muestran un mundo que se ha vuelto menos seguro para los viajeros estadounidenses.

También está la cuestión vital del comercio global y las actividades comerciales. La cuantía total del comercio (exportaciones e importaciones) alcanzó el 30 por ciento del PIB estadounidense en 2013, apoyando 11,3 millones de puestos de trabajo.<sup>10</sup> Comerciamos, en su mayor parte, con nuestros socios. Cuando un socio sucumbe a la corrupción y a la morbilidad social de las redes ilícitas, su capacidad económica disminuye, lo que desvaloriza su condición de socio comercial. Imaginemos el potencial de crecimiento que tendría

África Central si estuviera libre de la violencia de pandillas y carteles de traficantes.

### **¿Hay alguna esperanza?**

Si el siglo XX se vio impregnado por la lucha global entre ideologías incompatibles como el fascismo, el comunismo y el capitalismo democrático, en el siglo XXI predominará una épica lucha para crear y sostener estados viables y eficaces. Éstos son la única forma de gobernabilidad colectiva que tiene una capacidad demostrada de contener y revertir la trayectoria de la entropía creciente generada en parte por las redes ilícitas. Hay Estados que se han enfrentado con éxito a poderosos adversarios ilícitos en todas las regiones del mundo, desde Colombia en Sudamérica hasta Filipinas en Asia. Algunos autores argumentan que el Estado mismo es un importante contribuyente a la creciente entropía global, lo cual probablemente sea cierto.<sup>11</sup> Sin embargo, los Estados viables eficaces han facilitado alcanzar gran prosperidad y seguridad, y las alternativas a la gobernabilidad basada en el Estado son pocas.

Lamentablemente, la reestructuración del Estado ha perdido credibilidad en las dos últimas décadas.<sup>12</sup> El costo y dificultad inherentes a un enfoque realista para la reconstrucción de un Estado, han generado negativas entre los legisladores y administradores del presupuesto ante la propuesta de colaborar para poner en pie a algún Estado. De hecho, los épicos fallos de reconstrucción estatal en Irak y Afganistán, donde los presupuestos alcanzaron magnitudes sin precedentes, han demostrado la futilidad del esfuerzo y del concepto. Es cierto que los esfuerzos de la coalición para reconstruir estados viables y eficaces en Irak y Afganistán fracasaron, al igual que antes los fallos arquetípicos en Somalia y Haití. Estos fallos no eran inevitables, pues existen numerosos ejemplos de esfuerzos exitosos de reconstrucción estatal, incluyendo Corea del Sur, República de China (Taiwán), Singapur y Colombia (un caso exitoso de reconstrucción estatal), entre otros. Muchos de ellos comenzaron su trayectoria hacia la democracia con períodos, a veces prolongados, de régimen autocrático, un hecho que debemos considerar seriamente.

Sabemos con certeza, por experiencia propia, que la reconstrucción estatal es una tarea ardua que exige mucho trabajo y tiempo. Mucho se ha escrito sobre el tema; existen visiones muy dispares sobre cómo debería llevarse a cabo, pero hay unanimidad virtual en cuanto al carácter intensivo del

proceso.<sup>13</sup> ¿En qué consiste la reconstrucción estatal? Aunque lejos de ser una ciencia –más bien alquimia que química a estas alturas– hay algunos principios que gozan de amplio consenso.

El Estado debe, sobre todo, establecer un entorno seguro y estable para la vida pública y privada. El atributo singular caracterizador de un Estado, tal como lo calificó Max Weber, es “una comunidad humana que exige (con éxito) el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de un territorio determinado”.<sup>14</sup> Significativamente, Weber especificó la legitimidad del uso de la fuerza. Ningún Estado ha gozado –ni puede gozar– de un monopolio total del uso de la fuerza, ni desearíamos necesariamente que lo hiciese. Sin embargo, para que el uso de la fuerza sea legítimo, debe estar sancionado por el Estado. Históricamente, el uso de la fuerza del Estado se concibió como la responsabilidad de proteger a los ciudadanos contra agresores externos, aunque, en muchos casos, el mismo Estado era el agresor. Esta desagradable realidad ha sido abordada recientemente debido a la creciente concienciación de que la responsabilidad del Estado en materia de seguridad se extiende más allá de su propia supervivencia, a la seguridad de su población; de ahí el concepto emergente de “seguridad humana”.

Establecer un monopolio del uso legítimo de la fuerza en un territorio no es tarea fácil, y no puede lograrse mediante métodos brutales sin sacrificar la legitimidad, que es esencial para un gobierno eficaz. Hay numerosos programas del gobierno estadounidense que proporcionan asistencia, capacitación, equipamiento, orientación y otros tipos de apoyo a gobiernos asociados para BPC, tanto a agencias militares como civiles. Ninguna cantidad de capacitación y equipamiento podrá, sin embargo, sustituir el contrato social entre el gobierno y los gobernados, necesario para establecer y sostener la legitimidad. Son nuestros socios quienes deben lograr esa legitimidad y nuestro papel es solo ayudarles a identificar métodos, técnicas, mejores prácticas (hasta donde las conocemos) y lecciones con los que alcanzar el éxito. Controlar el uso de la fuerza en un territorio soberano, tanto directamente como a través de delegación, constituye una función esencial de un Estado viable.

La aplicación de la fuerza en la sociedad debe estar ligada al Estado de derecho, otra responsabilidad crucial del Estado. El Estado debe establecer el Estado de derecho y los mecanismos necesarios para la articulación, adjudicación y reparación de injusticias. Al hacerlo proporciona métodos para la resolución de controversias sociales y de otro tipo en la sociedad, concede

la previsibilidad necesaria para comerciar y garantiza la seguridad de los ciudadanos. El Estado de derecho no es solo cuestión de constituciones y estatutos, sino que conforma el marco legal de cualquier país. Requiere también que los ciudadanos tengan acceso a la ley y a las instituciones que imparten justicia; que no sean excluidos de los recursos legales por cuestiones de costos, idioma, distancia o identidad. En un Estado de derecho genuino, el mismo Estado está sujeto también a la ley y no puede operar al margen de ella ni del sistema legal. Esto incluye la prohibición y castigo de la corrupción, particularmente en las agencias gubernamentales, tanto civiles como militares.

Para ejecutar las funciones requeridas de forma eficaz y sostenible, el Estado debe invertir en capital humano y actualizarlo. Debe generar un servicio civil competente y confiable para administrar funciones estatales oficiales y encargarse de los activos estatales. Debe también proporcionar un entorno social y de seguridad propicio para la educación y la salud pública. Se requiere un servicio civil profesional, incluyendo administradores, diplomáticos y una gama de personal de apoyo necesario para operar sistemas complejos, a fin de asumir el espectro total de las responsabilidades gubernamentales.

El Estado debe desarrollar sistemas, recursos humanos y mecanismos institucionales para recaudar impuestos, asegurar el financiamiento del Estado y administrar los activos estatales. Ningún Estado puede operar eficazmente sin una recaudación estable y previsible de dinero, que sea suficiente para satisfacer los costos de sus obligaciones. Se ha suscitado controversia en torno a cuáles son las obligaciones del Estado y la amplia variación entre Estados; pero cualesquiera que sean las obligaciones que compongan el contrato social entre el gobierno y los gobernados, deben estar incluidas dentro de los medios financieros del Estado. Los impuestos y la regulación de la actividad comercial y financiera es una responsabilidad solo adecuada para el Estado. Un sistema bancario capaz de interactuar en la red financiera global trasciende las capacidades del sector privado.

El grado en que el Estado debe o debería involucrarse en la actividad comercial es discutible y, efectivamente, un tema de amplio debate histórico que ha generado grandes y poderosas escuelas de pensamiento intelectual y político que estudian el tema. No obstante, hay cierto grado de consenso sobre la responsabilidad del Estado con respecto a generar un entorno en el cual se satisfagan las necesidades económicas de los ciudadanos. El debate

aborda el equilibrio de la responsabilidad para satisfacer esas necesidades dentro de un entorno conducente. Según la sabiduría contemporánea preva-  
leciente, el Estado debería permitir la innovación económica individual y  
comercial, y tener solo una modesta responsabilidad más allá de ello medi-  
ante la recaudación impositiva y programas redistributivos limitados.

Para la sostenibilidad estatal es esencial un discurso nacional incluyente  
que promocióne la ciudadanía. Aunque no es responsabilidad exclusiva del  
Estado, solo éste tiene generalmente acceso a los sistemas de comunicación  
nacionales necesarios para difundir mensajes estratégicos sobre cuestiones  
nacionales. La elaboración y adopción de una constitución nacional puede  
ayudar a lograr un discurso nacional incluyente, al igual que pueden hacerlo  
las elecciones. Éstas pueden causar divisiones, pero el arte de la habilidad  
política es poder gestionar y utilizar esos procesos formales para apoyar  
los intereses nacionales. La voluntad de los ciudadanos de pagar impuestos  
al Estado está supeditada a un discurso nacional incluyente y al contrato  
social que aceptan los ciudadanos. Un Estado eficaz penetra la mayoría de  
los aspectos de la vida pública, incluyendo la educación, la salud pública y  
la resolución de conflictos, entre muchos otros. Esas plataformas pueden  
utilizarse para forjar un discurso nacional incluyente. Esto requiere altos  
estándares de liderazgo, sin los cuales ningún Estado tendrá éxito en ningún  
aspecto.

El Estado debe generar también mecanismos accesibles para la interac-  
ción entre la sociedad civil y el Estado. Una sociedad civil sólida fomenta  
un comportamiento asociativo que promueve el capital social y permite que  
los ciudadanos persigan sus intereses equitativamente, entre la competencia  
de intereses dentro de cualquier Estado. El Estado no puede formar ni crear  
la sociedad civil, sino que puede comunicarse e interactuar transparente y  
responsablemente con organizaciones de la sociedad civil. Más aún, puede  
proporcionar y asegurar el espacio político necesario para sus operaciones.

Aunque esto es meramente un breve listado conceptual de las responsabi-  
lidades y funciones estatales (de las cuales hay muchas más), y están descritas  
en forma resumida, mi intención es destacar la centralidad del Estado en  
el sostenimiento del orden mundial basado en reglas. Un mundo sin orden  
constituye un panorama aterrador que recuerda la caracterización de Hobbes  
sobre el estado natural de la humanidad antes de la instauración del gobierno  
como “todos contra todos” y una vida “solitaria, pobre, fea, cruel y corta”.

## Las SOF, al rescate

¿Qué tiene que ver todo esto con nosotros? Las SOF tienen capacidades y fortalezas únicas que pueden servir para abordar los desafíos de soberanía que enfrentan nuestras naciones amigas. En muchos de estos Estados las fuerzas militares constituyen la institución más respetada por los ciudadanos, considerándola la más capaz. En algunos casos las fuerzas armadas, como subgrupo de la población, son más instruidas que grupos no militares. Son generalmente individuos que se comprometieron a servir al país. Según el Almirante retirado Dennis Blair, “la gran mayoría de los oficiales se ponen su uniforme por primera vez para proteger a su país y a sus ciudadanos”.<sup>15</sup> Fundamentalmente, las fuerzas armadas tienen el músculo necesario para lograr objetivos ambiciosos que se extienden por todo el Estado.

Lo que les falta con frecuencia a nuestros Estados asociados es una relación de aprecio y confianza entre los ciudadanos y sus fuerzas armadas, las cuales suelen estar alojadas con frecuencia lejos de la población en general y forman una comunidad aislada dentro de su propia sociedad. Las SOF están capacitadas para trabajar con civiles y pueden aprovechar esa fortaleza para trabajar con sus homólogos y crear las habilidades necesarias para trabajar eficazmente con civiles. Linda Robinson, de RAND Corporation, escribe que una fortaleza “es desarrollar y trabajar junto a fuerzas indígenas para combatir a los terroristas, insurgentes y redes criminales transnacionales a través de un conjunto defensivo organizado, información y programas de asuntos civiles”.<sup>16</sup>

Además de ayudar a las fuerzas armadas y agencias del orden público de naciones amigas a neutralizar líderes criminales e insurgentes clave, las SOF pueden también contribuir a que tales fuerzas armadas generen lazos con la sociedad en general. Robinson manifiesta que:

Las fuerzas de operaciones especiales pueden llevar a cabo actividades no letales como resolución de conflictos a nivel local, recopilación o diseminación de información, o proyectos de asuntos civiles, como asistencia médica o veterinaria y construcción de escuelas o pozos. La persuasión y la influencia forman parte de muchas de estas operaciones, y el efecto a largo plazo es crear relaciones y alianzas que perduren.<sup>17</sup>

Sobre lo que no escribe, pero que concuerda con el principio de BPC, es el valor que tiene la transferencia de capacidades asociadas a las relaciones cívico-militares de nuestras fuerzas amigas. Ayudar a nuestros socios a crear relaciones y sus propias alianzas cívico-militares perdurables, es una de las formas que utilizan las SOF para enfrentar el desafío de los Estados en vías de fortalecimiento.

### **Mucho que perder**

El sistema westfaliano de Estados autónomos y soberanos que interactúan de acuerdo a un conjunto de normas y reglas universalmente comprendidas, fue siempre una aspiración; nunca se concretó por completo, incluso en Europa, y mucho menos en el resto del mundo. Sin embargo, el concepto de un sistema de Estados soberanos basado en reglas ha contribuido a forjar un mundo donde han florecido Estados consolidados e integrados. En los 367 años transcurridos desde que la Paz de Westfalia estableció este sistema basado en reglas e igualdad soberana, el mundo ha vivido un crecimiento sin precedentes en toda una serie de indicadores de calidad de vida; la expectativa de vida aumentó de menos de 40 a más de 70 años; el PIB per cápita creció de unos US\$ 600 a más de US\$ 10.000 por año; la alfabetización aumentó de menos del 10 por ciento a más del 80 por ciento de la población global.

Puede que otros principios de organización de la actividad política sean superiores al estado westfaliano, pero tales alternativas no son evidentes. Durante el milenio anterior, la vida política estuvo gobernada por estructuras gubernamentales como tribus, clanes, feudos, reinos, imperios, ciudades-estado y religiones. Estos principios de organización no demostraron ser eficaces ni competitivos en el mundo moderno, y en la mayoría de las regiones dieron paso a estructuras estatales. Vladimir Lenin intentó establecer en el siglo XX un orden político basado en clases económicas, con efectos catastróficos.

A falta de mejores alternativas, vale la pena preservar el sistema de Estados basado en reglas, en el cual los EE.UU. y muchos otros florecieron en los últimos siglos. Su condición actual debe causar profunda preocupación entre quienes estén interesados ‘a largo plazo’. Las redes ilícitas convergentes amenazan ese sistema y deben combatirse para que permanezca intacto

para las próximas generaciones. El primer paso debe ser reconocer y tomar conciencia de la naturaleza y magnitud de la amenaza.

## Notas

1. Scott Helfstein con John Solomon, "Risky Business: The Global Threat Network and the Politics of Contraband," Combating Terrorism Center at West Point, 16 de mayo de 2014, consultado en: [https://www.ctc.usma.edu/v2/wpcontent/uploads/2014/05/RiskyBusiness\\_final.pdf](https://www.ctc.usma.edu/v2/wpcontent/uploads/2014/05/RiskyBusiness_final.pdf).
2. Remi L. Roy, "Dissecting the Complicated Relationship Between Drug Operations and Terrorism," The Fix, 8 de octubre de 2014, consultado en: <http://www.thefix.com/content/dissecting-confounding-nexus-drugs-and-terror>.
3. Jeremy Kahn, "Mumbai Terrorists Relied on New Technology for Attacks," *New York Times*, 8 de diciembre de 2008, consultado en: [http://www.nytimes.com/2008/12/09/world/asia/09mumbai.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/12/09/world/asia/09mumbai.html?_r=0).
4. "Money Laundering: the Importance of International Countermeasures," Discurso de Michel Camdessus, Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Reunión Plenaria de la Fuerza de Tarea de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero, París, 10 de febrero de 1998, consultado en: <https://www.imf.org/external/np/speeches/1998/021098.htm>.
5. "Country Reports on Terrorism 2014," Departamento de Estado de los EE. UU., junio de 2015, consultado en: <http://www.state.gov/documents/organization/239631.pdf>.
6. Departamento de Justicia, Oficina de Asuntos Públicos, Comunicado de Prensa, 30 de mayo de 2013, consultado en: <http://www.justice.gov/opa/pr/man-sor-arbabsiar-sentenced-new-york-city-federal-court-25-years-prison-conspiring-iranian>.
7. El 28 de junio de 1914, Gavrilo Princip, un serbio-bosnio, asesinó al Archiduque Francisco Fernando de Austria, lo que precipitó una cadena de eventos que generó la Primera Guerra Mundial.
8. Douglas Farah, "Terrorist-Criminal Pipelines and Criminalized States: Emerging Alliances," *PRISM*, V.2, No.3, 2011.
9. Kelly Olsen, "North Korea's secret: Room 39," Associated Press, 11 de junio de 2009, consultado en: [http://www.sltrib.com/ci\\_12566697](http://www.sltrib.com/ci_12566697).
10. Stephanie Han y Natalie Soroka, "U.S. Trade Overview, 2013," Administración de Comercio Internacional, Departamento de Comercio de los EE.UU., octubre de 2014, consultado en: [http://www.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg\\_ian/documents/webcontent/tg\\_ian\\_002065.pdf](http://www.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg_ian/documents/webcontent/tg_ian_002065.pdf).
11. Randall Schweller, *Maxwell's Demon and the Golden Apple* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, abril de 2014); ver también, <https://jhupbooks.press.jhu.edu/content/maxwells-demon-and-golden-apple>.

12. Dominic Tierney, "The Backlash Against Nation-Building," *PRISM* V.5,N.3, verano de 2015, consultado en: <http://cco.ndu.edu/Publications/PRISM/PRISMVOLUME5,no3.aspx>.
13. Ver Clare Lockhart y Ashraf Ghani, *Fixing Failed States* (New York: Oxford University Press, 2009); Francis Fukuyama, *State-Building* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004); y James Dobbins, *The Beginner's Guide to Nation Building* (Santa Monica, CA: RAND, 2007), como ejemplo de esta literatura.
14. Max Weber, "Politics as a Vocation," clase ante el Centro de Estudiantes Libres, Múnich, 28 de enero de 1919, consultado en: <http://anthropos-lab.net/wp/wp-content/uploads/2011/12/Weber-Politics-as-a-Vocation.pdf>.
15. Dennis Blair, "Military Support for Democracy," *PRISM* V.3, N.3, verano de 2012, consultado en: [http://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism\\_3-3/prism3-16\\_blair.pdf](http://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_3-3/prism3-16_blair.pdf).
16. Linda Robinson, "The Future of U.S. Special Operations Forces," Consejo de Relaciones Exteriores, Informe Especial No. 66, abril de 2013.
17. Ibid.

# Lista de siglas

<b>AQIM</b>	Al-Qaeda en el Magreb islámico
<b>ASCOPE</b>	áreas, estructuras, capacidades, organizaciones, personas
<b>BFO</b>	ontología formal básica
<b>BPC</b>	construcción de capacidades amigas
<b>CAF</b>	Fuerzas Armadas de Canadá
<b>CANSOF</b>	Fuerzas de Operaciones Especiales de Canadá
<b>CANSOFCOM</b>	Comando de Fuerzas de Operaciones Especiales de Canadá
<b>CARVER</b>	criticidad, accesibilidad, recuperabilidad, vulnerabilidad, efecto y perceptibilidad
<b>CDS</b>	Jefe del Estado Mayor de Defensa (Canadá)
<b>CFDS</b>	Primera Estrategia de Defensa de Canadá
<b>CIA</b>	Agencia Central de Inteligencia
<b>CICTE</b>	Comité Interamericano contra el Terrorismo
<b>CN</b>	antidrogas
<b>COE</b>	entorno operante contemporáneo
<b>CSIS</b>	Servicio de Inteligencia de Seguridad Canadiense
<b>CT</b>	antiterrorismo/contraterrorismo
<b>CTF</b>	contra el financiamiento de amenazas
<b>CTOC</b>	lucha contra el crimen organizado transnacional
<b>DEA</b>	Oficina Antidrogas Estadounidense
<b>DHS</b>	Departamento de Seguridad Nacional
<b>DOD</b>	Departamento de Defensa
<b>FARC</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

<b>FATA</b>	Áreas Tribales Administradas Federalmente
<b>FATF</b>	Fuerza de Tarea Acción Financiera
<b>FBI</b>	Buró Federal de Investigaciones
<b>FDA</b>	Administración de Alimentos y Fármacos
<b>FID</b>	defensa interna extranjera
<b>FINTRAC</b>	Centro de Canadá para el Análisis de Informes sobre Transacciones Financieras
<b>FY</b>	año fiscal
<b>GDC</b>	continuos genéricamente dependientes
<b>PIB</b>	producto interno bruto
<b>GWOT</b>	Guerra Internacional contra el Terrorismo
<b>HSBC</b>	Corporación Bancaria Hong Kong y Shanghai
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>IRS</b>	Servicio de Recaudación Interna
<b>ISIL (EI)</b>	Estado Islámico de Irak y el Levante
<b>ISIS (EI)</b>	Estado Islámico de Irak y Siria
<b>JIPOE</b>	Preparación de Inteligencia Conjunta del Entorno Operacional
<b>JP</b>	Publicación Conjunta
<b>JSOU</b>	Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas
<b>JTF</b>	Fuerza de Tarea Conjunta
<b>MND</b>	Ministro de Defensa Nacional (Canadá)
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>NCIC</b>	Centro de Información Penal Nacional
<b>NSC</b>	Consejo de Seguridad Nacional
<b>NSP</b>	Programa de Seguridad Nacional

## Acronym List

<b>NSS</b>	Estrategia de Seguridad Nacional
<b>NYPD</b>	Departamento de Policía de Nueva York
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OE</b>	Entorno Operacional
<b>ONDCP</b>	Oficina Nacional de Política para Control de Drogas
<b>PMESII</b>	político, militar, económico, social, información, infraestructura
<b>RCMP</b>	Real Policía Montada del Canadá
<b>SCTOC</b>	Estrategia para la Lucha contra el Crimen Organizado Transnacional
<b>SDC</b>	continuos específicamente dependientes
<b>SNA</b>	análisis de redes sociales
<b>SOCNORTH</b>	Comando Norte de Operaciones Especiales
<b>SOF</b>	Fuerzas de Operaciones Especiales
<b>SOLA</b>	Orientación Estratégica a Futuro
<b>SOUTHCOM</b>	Comando Sur de los Estados Unidos
<b>TCO</b>	organizaciones criminales transnacionales
<b>TEU</b>	unidades equivalentes a veinte pies
<b>TFI</b>	Terrorismo e Inteligencia Financiera (Departamento del Tesoro de los EE.UU.)
<b>TFOS</b>	Sección de Operaciones de Financiamiento Terrorista
<b>TOC</b>	crimen organizado transnacional
<b>UJTL</b>	Lista Universal de Tareas Conjuntas
<b>ONU</b>	Naciones Unidas
<b>USSOCOM</b>	Comando de Operaciones Especiales Estados Unidos
<b>USSOF</b>	Fuerzas de Operaciones Especiales Estados Unidos

