

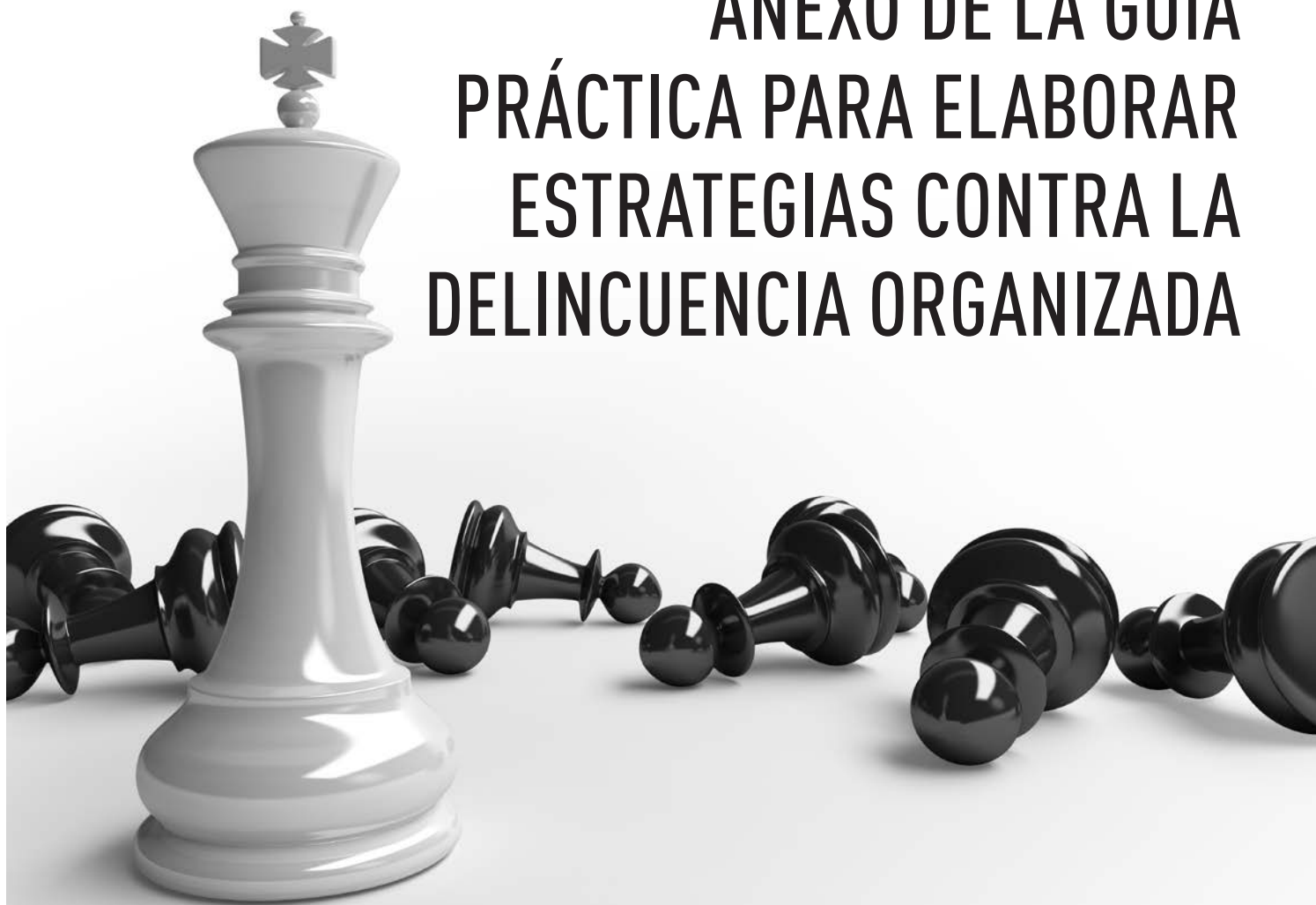


UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

FOMENTAR Y REFORZAR LA RESILIENCIA FRENTE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN TIEMPOS DE CRISIS

**ANEXO DE LA GUÍA
PRÁCTICA PARA ELABORAR
ESTRATEGIAS CONTRA LA
DELINCUENCIA ORGANIZADA**



Fomentar y reforzar la resiliencia frente a la delincuencia organizada en tiempos de crisis

**Anexo de la Guía práctica
para elaborar estrategias
contra la delincuencia organizada**



La UNODC desea expresar su agradecimiento al Gobierno del Japón
por su generosidad al proporcionar financiación para
la elaboración de este anexo.

© Naciones Unidas, 2023. Reservados todos los derechos.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La información sobre los localizadores uniformes de recursos y enlaces a sitios de Internet contenida en la publicación se consigna para facilitar la consulta y es exacta al tiempo de la publicación. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud de dicha información en el futuro ni por el contenido de sitios web externos.

Producción editorial: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

FOMENTAR Y REFORZAR LA RESILIENCIA FRENTE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN TIEMPOS DE CRISIS

Sinopsis

El mundo se enfrenta a un número cada vez mayor de crisis¹ con efectos de creciente envergadura y gravedad, y no hay señales claras de que vayan a disminuir. Los informes humanitarios indican que están aumentando la frecuencia y la gravedad de los fenómenos meteorológicos extremos, catalizados y exacerbados por el cambio climático². Las Naciones Unidas calculan que las dos terceras partes de las ciudades del mundo con poblaciones superiores a los cinco millones de personas están ubicadas en zonas expuestas al riesgo de elevación del nivel del mar³. Según estimaciones del Banco Mundial, de aquí a 2050 unos 143 millones de personas podrían verse obligadas a abandonar sus países para huir de los efectos del cambio climático⁴. Aumenta el número de países que se ven afectados por conflictos violentos que se prolongan cada vez más y que afectan de manera desproporcionada a grupos demográficos vulnerables, en particular a las mujeres y las niñas⁵. Las crisis también se entrelazan con enfrentamientos por el acceso a los cada vez más escasos recursos naturales. La escasez de recursos naturales constituye en sí misma una crisis humanitaria que provoca desplazamientos, alimenta la inestabilidad y pone en peligro la gobernanza. Los efectos económicos de las crisis también se extienden a todo el mundo; por ejemplo, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), desde su inicio hasta 2024 la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) habrá costado unos 12,5 billones de dólares a la economía mundial⁶.

Naturalmente, esas crisis siguen ofreciendo oportunidades estratégicas y “puntos de partida” a los grupos delictivos organizados de todo el mundo. Los vacíos de gobernanza o el debilitamiento de esta en los sistemas de gobernanza formales ofrecen oportunidades a los grupos delictivos organizados para aumentar su influencia local y subvertir o cooptar funciones del Estado, o apropiarse de ellas, como la prestación de servicios clave y, por tanto, aumentar su legitimidad, influencia y poder relativo. Los grupos delictivos organizados seguirán aprovechando el cambio climático para generar ganancias, tanto consolidando su control respecto del suministro de bienes básicos como el agua y los alimentos u ofreciendo servicios de tráfico ilícito al creciente número de migrantes que huyen de regiones áridas y de inundación de distintas partes del mundo. A menudo, las economías de guerra se alimentan de contextos frágiles o afectados por

¹ Definidas como sucesos anormales, situaciones o conmociones agudas, como conflictos, desastres naturales o provocados por el ser humano, emergencias climáticas, pandemias e inestabilidad financiera.

² Tracy Carty y Lyndsay Walsh, *Footing the Bill: Fair Finance for Loss and Damage in an Area of Escalating Climate Impacts*, Oxfam Briefing Paper (Oxford (Reino Unido), Oxfam International, 2022). www.oxfam.org/en/research/footing-bill-fair-finance-loss-and-damage-era-escalating-climate-impacts.

³ Naciones Unidas, “La crisis climática: una carrera que podemos ganar” (2020). www.un.org/sites/un2.un.org/files/1918255s-climate_change.001.pdf.

⁴ Kanta Kumari Rigaud *et al.*, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration* (Washington D.C., Banco Mundial, 2018). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>.

⁵ Naciones Unidas, “Una nueva era de conflictos y violencia” (2020). www.un.org/sites/un2.un.org/files/1918255s.evolving_forms.004.pdf.

⁶ Macro Matters, “IMF sees cost of COVID pandemic rising beyond \$12.5 trillion estimate”, Reuters, 20 de enero de 2022. Véase también Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “En primera línea: mujeres activistas que luchan por la igualdad” (noviembre de 2022). <https://featured.undp.org/from-the-frontlines/es/>.



conflictos y en ellas suelen estar presentes la fabricación y el tráfico de armas y drogas, la minería ilegal y el tráfico de la fauna y flora silvestres, maderas, metales y minerales y otros recursos naturales. Las crisis financieras también ofrecen oportunidades para que los grupos delictivos organizados con abundante efectivo se infiltren en las economías lícitas garantizando inversiones con tasas de descuento, capten a nuevos miembros entre quienes viven en bolsas de pobreza y carecen de empleo, y aumenten su legitimidad y base de apoyo, por ejemplo, ofreciendo pequeños préstamos y microfinanciación a empresas en dificultades. Esta última actividad se convirtió en una característica de la pandemia de COVID-19, durante la cual los grupos delictivos organizados con conocimientos tecnológicos se diversificaron rápidamente con el tráfico de productos médicos falsificados y otros delitos conexos, como el fraude (en línea) relacionado con productos médicos (véase también la sección En el punto de mira, a continuación).

En el punto de mira: la delincuencia organizada se aprovecha de la pandemia de COVID-19

Los grupos delictivos organizados de todo el mundo reaccionaron muy rápido para sacar provecho de la pandemia de COVID-19. En Italia, por ejemplo, varios elementos de la mafia proporcionaron “ayuda social” y asistencia financiera a empresas en dificultad, lo que les llevó a aumentar su influencia en las actividades económicas de esas empresas, en particular a los fines de blanquear dinero^a. En múltiples regiones, los grupos delictivos organizados extendieron este tipo de apoyo a la comunidad local en general, sin dejar de cumplir las medidas de distanciamiento social y participando en la distribución al por mayor de productos médicos tanto auténticos como falsificados^b. Los grupos delictivos organizados también diversificaron sus operaciones, por ejemplo usando el ciberespacio para explotar las oportunidades que brindaban la incorporación masiva a los servicios digitales y la dependencia de esos servicios, y al mismo tiempo consolidando su poder territorial en zonas con una presencia más limitada del Estado^c.

^a Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “The impact of COVID-19 on organized crime”, reseña de investigación (Viena, 2020).

^b Alberto Aziani *et al.*, “COVID-19 and organized crime: strategies employed by criminal groups to increase their profits and power in the first months of the pandemic”, *Trends in Organized Crime*, vol. 26, núm. 2 (septiembre de 2021).

^c Robert Muggah, “The COVID-19 pandemic and the shifting opportunity structure of organized crime”, en *A Multidisciplinary Approach to Pandemics: COVID-19 and Beyond*, Philippe Bourbeau, Jean-Michel Marcoux y Brooke A. Ackerly, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2022).

Ese contexto exige una respuesta coordinada y centrada específicamente en tratar de potenciar la resiliencia de los Estados para impedir que la delincuencia organizada saque provecho de las crisis y los desastres. Hay que admitir que el concepto de resiliencia, o la capacidad para mantener funciones y valores fundamentales ante situaciones difíciles⁷, ha sido objeto de mucho debate y, en ocasiones, de crítica. Por ejemplo, algunos teóricos han planteado que el término, que en gran parte surgió como concepto ecológico, “cumple más el papel de una metáfora cultural que de un concepto científico bien estructurado”⁸. Al mismo tiempo, cada vez hay más pruebas de la correlación entre factores como la cohesión estructural, la “elasticidad” y los niveles inferiores de vulnerabilidad social y la capacidad de un Estado para afrontar y superar presiones y conmociones estructurales. Además, las investigaciones ponen de relieve la noción de “resiliencia social”, o de la capacidad (más específica) de la población y las comunidades para hacer frente a tensiones y crisis y recuperarse de ellas⁹, como elemento decisivo para la respuesta total de los

⁷ Matthew Wills, “Resilience: the basics of a concept”, JSTOR Daily, 23 de mayo de 2020. <https://dailyjstor.org/resilience-the-basics-of-a-concept/>.

⁸ Sissel H. Jore, “A conceptual adequacy analysis of terrorism resilience”, *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 46, núm. 1 (2023), págs. 1 a 20.

⁹ Alan H. Kwok *et al.*, “What is ‘social resilience’? Perspectives of disaster researchers, emergency management practitioners, and policymakers in New Zealand”, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 19 (2016), págs. 197 a 211.

Estados en tiempos de crisis¹⁰. En conjunto, el concepto sigue siendo un útil punto de partida para evaluar el nivel general de exposición a esas crisis y del estado de preparación para afrontarlas, en particular con la finalidad de eliminar las oportunidades que puedan ser aprovechadas por la delincuencia organizada.

En el punto de mira: la dimensión de género de las crisis

Cada vez se demuestran y reconocen más los riesgos agudos con dimensión de género que plantean las crisis (debidas lo mismo a desastres naturales que a conflictos), en particular para las mujeres y las niñas. Por ejemplo, según estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, los desplazamientos provocados por los desastres han dado lugar a un aumento del 20 % al 30 % en la trata de personas, y la Organización Internacional de Policía Criminal-INTERPOL ha alertado que los desastres y los conflictos pueden aumentar la exposición de las mujeres a la trata debido a la disrupción que sufren las familias y la pérdida de medios de subsistencia⁹. Del mismo modo, en la resolución 1325 (2000), el Consejo de Seguridad recalca que los conflictos armados plantean riesgos con dimensión de género, en particular el hecho de que las mujeres y los niños constituyen la inmensa mayoría de los que se ven perjudicados por los conflictos armados.

⁹ Christian Nellemann, Ritu Verma y Lawrence Hislop, eds., *Women at the Frontline of Climate Change: Gender Risks and Hopes, A Rapid Response Assessment* (Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2011).

Por consiguiente, *el presente anexo se centra primordialmente en respuestas e intervenciones estratégicas y de políticas dirigidas a aumentar la resiliencia frente a la delincuencia organizada en situaciones de crisis*, que van desde guerras, inestabilidad política, conflictos, emergencias climáticas y pandemias hasta la volatilidad financiera y el deterioro de las condiciones de seguridad. Parte de una lógica multisectorial y se ha concebido para que, ante todo, sirva de ayuda a los planificadores de políticas, aunque podría ser de interés para muy diversas comunidades de otros interesados, como los profesionales de la justicia penal, los equipos de respuesta en situaciones de conflicto y las organizaciones no gubernamentales. Se basa en el marco conceptual expuesto en la *Guía práctica para elaborar estrategias de alto impacto contra la delincuencia* de la UNODC y lo complementa¹¹. A fin de contextualizar las conclusiones, el anexo se centra en las distintas respuestas y enfoques que podrían adoptarse para aumentar la resiliencia ante la delincuencia organizada en el contexto de cinco distintas (aunque no exhaustivas) hipótesis de crisis, a saber¹²:

- a) Conflictos e inestabilidad crónica de las condiciones de seguridad (en los planos nacional y regional);
- b) Pandemias y emergencias de salud pública;
- c) Emergencias climáticas y de fenómenos meteorológicos extremos;
- d) Contracciones financieras y emergencias económicas rápidas;
- e) Espiral de violencia delictiva y de pandillas.

¹⁰ Esta lógica se ha traducido cada vez más en orientaciones estratégicas y resoluciones de las Naciones Unidas, en particular la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, en las que se hace hincapié en los riesgos determinados por el género que plantean los conflictos armados.

¹¹ Publicada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en enero de 2022, https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/pdf/Strategies/Strategy_Toolkit_SP.pdf. El anexo también refleja una serie de talleres estructurados que se celebraron en Bangkok en febrero de 2023 con la participación de expertos internacionales.

¹² Se reconoce que las crisis pueden adoptar muchas otras formas además de las presentadas en estas hipótesis, como disrupciones tecnológicas, fallas de infraestructura, ciberataques masivos y crisis de refugiados (en particular las debidas a las situaciones hipotéticas enumeradas).

De conformidad con este marco, el presente anexo se ha organizado atendiendo a los cuatro pilares siguientes: *prevenir* que los grupos delictivos organizados se aprovechen de las crisis; *perseguir* y contener la amenaza de la delincuencia organizada en tiempos de crisis; adoptar medidas de *protección* de gran impacto, y *promover* respuestas inclusivas y de colaboración para hacer frente al fenómeno. También se basa en orientaciones y mejores prácticas existentes, como el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, en el que se definen cuatro prioridades de acción a fin de prevenir nuevos riesgos (de desastres) y reducir los ya existentes: comprender el riesgo; fortalecer la gobernanza del riesgo; invertir en la reducción del riesgo; y aumentar la preparación a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción¹³. Además, y como ya se ha señalado, tiene la finalidad de promover mejores prácticas, en particular abogando por la aplicación de un enfoque que involucre a “toda la sociedad” en la respuesta a las crisis y las emergencias¹⁴.

Hacia un marco para la resiliencia

En su conjunto, la bibliografía relativa a la resiliencia pone de relieve la necesidad de adoptar un enfoque de continuidad o “trayectoria” desde la preparación y una alerta temprana eficaz hasta llegar a mecanismos eficaces de respuesta a las crisis y de recuperación posterior a ellas, así como a la regeneración a más largo plazo después de las crisis¹⁵. Esos componentes y fases del continuo de la resiliencia se entrelazan en los cuatro pilares ya mencionados (que se detallan en la figura que sigue) y que se asocian con una serie de objetivos y actividades pertinentes. También se pueden reflejar en términos generales en una “curva de crisis”, que normalmente incluye una intensificación rápida de la crisis que culmina en un clímax (o “punto de inflexión”), y a continuación una reducción o resolución gradual de la crisis (en dependencia, claro está, del contexto y el carácter de la emergencia)¹⁶.

La resiliencia vista como trayectoria



¹³ Disponible en www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, *The UK Government Resilience Framework* (diciembre de 2022), www.gov.uk/government/publications/the-uk-government-resilience-framework-the-uk-government-resilience-framework-html.

¹⁵ Véase A.M. Aslam Saja *et al.*, “A critical review of social resilience properties and pathways in disaster management”, *International Journal of Disaster Risk Science*, vol. 12, núm. 6 (noviembre de 2021), págs. 790 a 804.

¹⁶ Está claro que algunas crisis y emergencias, desde los conflictos y el clima hasta el colapso financiero, pueden ser más crónicas o prolongadas.

Valor del análisis

Para comprender el panorama de riesgos y amenazas, así como las respuestas pertinentes, es necesario llevar a cabo análisis estratégicos y prospectivos a más largo plazo. Ese enfoque puede ayudar a distinguir y detectar posibles crisis antes de que surjan y descubrir algunas formas en que los grupos delictivos organizados podrían aprovecharse de ellas, teniendo en cuenta el acceso y la influencia que puedan ya tener en determinado contexto (véase más adelante). El análisis es igualmente valioso una vez que se desencadenan las crisis porque sirve para vigilar la manera en que los elementos delictivos responden y se adaptan a esas emergencias. Por consiguiente, los conocimientos y perspectivas que se obtienen realizando análisis estratégicos y, en condiciones ideales, multidisciplinarios pueden servir para informar las respuestas a las crisis, así como la eficacia de las intervenciones de políticas, de programación y de seguridad¹⁷.

Análisis estratégicos eficaces como requisito transversal

Los análisis estratégicos, la vigilancia y las evaluaciones predictivas constituyen un componente decisivo de la prevención y al mismo tiempo ayudan a informar la aplicación y eficacia de las posteriores respuestas. Esos análisis también pueden adquirir la forma de procesos de “enseñanzas extraídas” encaminados a sacar experiencias de otras crisis teniendo en cuenta la manera en que funcionaron los mecanismos de respuesta y las esferas que se podrían mejorar. Para permitir conocer la manera en que diferentes personas sufren los efectos de la delincuencia organizada en distintas hipótesis de crisis, los análisis deben basarse también en consideraciones interseccionales y datos desglosados por sexos⁹. Entre los elementos fundamentales de los análisis cabría citar los componentes y esferas siguientes:

- *Conocimiento de la manera en que los grupos delictivos organizados han explotado otras crisis y se han aprovechado de ellas incluso a los fines de afianzarse en las sociedades.*
- *Acontecimientos a corto, mediano y largo plazo y cambios producidos en el entorno (de amenazas) estratégico, en particular las posibles fuentes de trastornos sociales, políticos, sanitarios y económicos y la manera en que los grupos delictivos organizados se adaptan a esos cambios.*
- *Factores que favorecen la aparición, fermentación y acrecentamiento de las crisis y la inestabilidad, así como la manera en que esos factores abren oportunidades estratégicas a la delincuencia organizada.*
- *Vulnerabilidades estructurales, infraestructurales y sociales, en particular dentro de “zonas críticas” geográficas identificables (localidades en que convergen distintas vulnerabilidades o condiciones propicias).*

⁹ Véase, por ejemplo, la guía práctica de la UNODC para incorporar la perspectiva de género y los derechos humanos en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que se publicará en 2023.

¹⁷ La UNODC trabaja actualmente en la terminación de una guía para profesionales sobre el análisis estratégico de la delincuencia organizada, de próxima publicación, que contendrá una reseña más detallada de las mejores prácticas en la realización de análisis estratégicos.

En el punto de mira: el enfoque de la Unión Europea sobre el análisis prospectivo

Los análisis prospectivos han venido utilizándose cada vez más como medio para distinguir tendencias y la evolución de la amenaza que plantea la delincuencia organizada e informar las respuestas de políticas. En lo que se refiere a la Unión Europea, ello ha entrañado la aplicación de un enfoque basado en los datos y centrado en la innovación para definir y pronosticar modalidades de la delincuencia organizada, como las facilitadas por la tecnología. Con la aplicación de ese enfoque, la Unión Europea también procura aprovechar el acceso, los datos y los conocimientos especializados que ofrece la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol). Además, el enfoque está encaminado a integrar medios como la inteligencia artificial y otras tecnologías innovadoras con el objetivo de facilitar el análisis de grandes conjuntos de datos⁹.

⁹ Esa labor se ha visto propiciada por el Centro de Innovación para la Seguridad Interior de la Unión Europea, que es una red de colaboración dirigida a apoyar los laboratorios de innovación de los organismos de la Unión Europea, los Estados miembros, el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea y otras entidades pertinentes respecto de la creación de innovadores productos de vanguardia.

Elaboración de una respuesta intersectorial basada en múltiples pilares

Para fomentar la resiliencia en el continuo de las crisis es preciso combinar los objetivos y las actividades correspondientes. En la presente sección se ofrecen ejemplos transversales y se ilustran esos objetivos y actividades organizándolos en torno a los cuatro pilares individualizados en la Guía práctica para elaborar estrategias contra la delincuencia organizada, preparada por la UNODC: prevenir, perseguir, proteger y promover. El propósito es aportar consideraciones que puedan ayudar a formular marcos estratégicos integrales y resilientes contra la delincuencia organizada.

PREVENIR

La prevención en el contexto de una mayor resiliencia, por ejemplo, frente a la expansión de la delincuencia organizada, puede considerarse en gran medida como un intento por afrontar o contener riesgos futuros o incipientes *antes* de que aparezcan o, lo que es más probable aún, antes de que se conviertan en verdaderas emergencias. Ese enfoque, que se calibra en torno a la lógica de que “más vale prevenir que curar”, exige tener la capacidad de detectar y diagnosticar las fuentes de posible tensión que podrían exacerbarse con rapidez en tiempos de crisis. Además, la rápida urbanización a escala mundial pone de relieve la necesidad de formular medidas de prevención, concretamente en las ciudades, y al mismo tiempo garantizar que otras comunidades y asentamientos vulnerables no queden atrás en la labor de planificación y mitigación.

Objetivos (ejemplos)

Aumentar la preparación y la capacidad de afrontamiento de las sociedades ante posibles conmociones.

Componentes y requisitos

- Aprender de otras experiencias en los planos local, nacional, regional y mundial, especialmente respecto de la manera en que la delincuencia organizada se expande en tiempos de crisis⁹, y en consecuencia transformar o ajustar los sistemas, respuestas y planes existentes.
- Individualizar y buscar resolver las tensiones estructurales, los factores de inestabilidad y las vulnerabilidades sistémicas en los sectores político, social, económico y sanitario y de las infraestructuras que podrían ser explotados por los grupos delictivos organizados. Es probable que ello entrañe conocer los sectores más propensos a la corrupción y la infiltración en tiempos de crisis.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Elaborar y emplear contranarrativas que den al traste con la influencia de la delincuencia organizada y sus intentos por subvertir, cooptar o apoderarse de funciones del Estado^b. ● Garantizar la presencia de las funciones del Estado (tanto relacionadas como no relacionadas con la seguridad) en las zonas vulnerables a fin de evitar la formación o ampliación de lagunas de gobernanza en caso de crisis. ● Incorporar mejores prácticas y conocimientos relativos a una consolidación de la paz que sea inclusiva y responda a las cuestiones de género^c, que también puedan ayudar a hacer frente a los factores generadores de la delincuencia organizada en tiempos de crisis.
<p>Alentar y fomentar la cohesión, especialmente dentro de las comunidades y zonas urbanas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Aumentar los conocimientos y los datos relacionados con las características de las comunidades resilientes, en particular en lo que respecta a la importancia de combatir la corrupción en todos los niveles de la sociedad y de distinguir los riesgos que plantea en el ciberespacio. ● Alentar la participación de la sociedad en la respuesta a posibles crisis, trabajando con las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. ● Aplicar criterios de gobernanza inclusivos y con dimensión de género que reflejen las necesidades e intereses de los grupos minoritarios. ● Individualizar y neutralizar las vías físicas y en línea que podrían utilizar los grupos delictivos organizados para su actividad de captación en tiempos de crisis (por ejemplo, como consecuencia del desempleo o la falta de oportunidades económicas). ● Elaborar estrategias inclusivas y que respondan a las cuestiones de género orientadas a la reintegración de excombatientes y miembros de grupos delictivos organizados en las comunidades y la economía^d.
<p>Elaborar un enfoque proactivo sobre la detección temprana de la actividad de la delincuencia organizada en tiempos de crisis.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Establecer sistemas de alerta temprana y crear capacidad de análisis, sobre la base de todas las fuentes de datos disponibles (en términos cuantitativos y cualitativos). ● Aprovechar esos sistemas para alertar a la población y a las autoridades locales acerca de las dinámicas y las actividades de los grupos delictivos organizados que vayan surgiendo. ● Garantizar que los datos comunicados en relación con los riesgos emergentes en sectores vulnerables sean compartidos con los asociados pertinentes usando todas las vías disponibles (por ejemplo, medios de difusión, medios sociales, plataformas de la sociedad civil e influentes locales y comunitarios). ● Colaborar con el sector privado para detectar la explotación de las cadenas de suministro y los mercados por los grupos delictivos organizados en tiempos de crisis.

^a Esto incluye, como ya se ha señalado, explotar vacíos de gobernanza o prestar servicios básicos, así como expandir las actividades ilícitas.

^b Por ejemplo, en un reciente artículo de investigación centrado en la delincuencia organizada en Italia se distinguen tres tipos de contranarrativas, a saber: “repudiar el espíritu empresarial carente de ética”, “neutralizar la fascinación por la delincuencia organizada” y “restar relevancia al carácter ubicuo de la delincuencia organizada”. Fabio Indio Massimo Poppi, “Principles of narrative resistance to Italian organized crime governance”, *Deviant Behavior* (2023).

^c Véase, por ejemplo, International Organization for Peacebuilding, “Track 6: a strategy for inclusive peacebuilding”, 10 de octubre de 2017, www.interpeace.org/2017/10/strategy-inclusive-peacebuilding/.

^d En las Normas Integradas de Desarme, Desmovilización y Reintegración, especialmente en su módulo sobre mujeres, género y desarme, desmovilización y reintegración, se ofrecen orientaciones pertinentes en este contexto. Disponible en www.unddr.org/the-iddrs/.

En el punto de mira: establecimiento de sistemas de alerta temprana

Aun cuando varían considerablemente desde el punto de vista de su complejidad y sofisticación, los sistemas de alerta temprana pueden desempeñar un papel importante en la gestión de crisis y la reducción de desastres^a. Aunque esos sistemas se utilizan más comúnmente en el contexto de las emergencias debidas a fenómenos meteorológicos extremos, también se aplican cada vez más en relación con cuestiones más complejas, como la violencia armada y la inestabilidad financiera. Una enseñanza fundamental que se ha extraído de los sistemas de alerta temprana existentes es que necesitan involucrar a las comunidades y fuentes de información locales. En ese sentido, gracias a la difusión de las tecnologías de las comunicaciones y las plataformas de comunicación, como los medios sociales, así como de los instrumentos de análisis geoespaciales, la recopilación y la visualización de ese tipo de información son cada vez más factibles y accesibles^b. Los sistemas de alerta temprana también necesitan ir acompañados de marcos y sistemas de seguimiento que permitan evaluar los riesgos y los indicadores conexos en áreas y sectores fundamentales, como (en este caso) los relacionados con el control territorial total de los grupos delictivos organizados, su diversificación en nuevas áreas de negocios ilícitos, las modalidades de captación y la difusión de la violencia delictiva organizada^c. Además, los sistemas de alerta temprana van de la mano con la promoción de la conciencia (pública) de los riesgos, especialmente mediante la difusión oportuna de información en los distintos sectores de la sociedad.

^a Véase, por ejemplo, Plataforma Europea de Adaptación al Cambio Climático Climate-ADAPT, “Establecimiento de sistemas de alerta rápida”. Puede consultarse en <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/metadata/adaptation>.

^b El centro de alerta temprana de Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED) es un buen ejemplo de este tipo de enfoque en lo que se refiere a la visualización de datos (véase <https://acleddata.com/early-warning-research-hub/>).

^c Un ejemplo interesante en este ámbito es el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, gestionado por la UNODC, que se utiliza para generar información anual sobre los niveles de cultivos ilícitos. Esos datos básicos se utilizan para realizar análisis espaciales que permiten evaluar los cambios que se producen en los cultivos ilícitos en diferentes zonas y al mismo tiempo obtener información sobre la deforestación, la pérdida de flora y fauna y la degradación de los suelos, y planificar mejor las intervenciones pertinentes.

PERSEGUIR

La experiencia adquirida con crisis recientes, que van desde la pandemia de COVID-19, que los delincuentes explotaron para obtener beneficios financieros (véase más arriba), hasta los estallidos de violencia delictiva en tiempos de crisis, demuestra la necesidad de adoptar medidas encaminadas a contener los riesgos de seguridad que surgen una vez que se desencadenan conmociones estructurales. Las actividades relacionadas con este pilar pueden estar dirigidas a combatir y desbaratar de manera proactiva las manifestaciones y hechos de delincuencia organizada “en su origen” y contener su propagación.

Objetivos (ejemplos)	Componentes y requisitos
Responder a las amenazas emergentes de la delincuencia organizada para la seguridad y la estabilidad en momentos de crisis.	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener sistemas de “rastreo y localización” y otros sistemas de vigilancia e inteligencia que permitan anticiparse a las trayectorias de las amenazas. • Detectar y encarar activamente los posibles factores desencadenantes y catalizadores de la expansión de la delincuencia organizada, tanto a nivel macro como a nivel comunitario (como el surgimiento de mercados negros para la venta de productos ilícitos). • (En dependencia del contexto) reconocer quiénes son los intermediarios del poder (político) local con capacidad de influencia sobre el terreno, en particular respecto de la dinámica de la delincuencia organizada, y colaborar con ellos.

- Demostrar la capacidad de adoptar medidas humanitarias y de justicia penal incluso en tiempos de crisis a fin de contener las amenazas emergentes debidas a agentes no estatales delictivos y violentos. En algunos contextos, ello puede exigir el establecimiento de tribunales especializados o dependencias de lucha contra la corrupción.
- Velar por que los servicios de emergencia y el sector de la seguridad cuenten con procedimientos que les permitan funcionar en tiempos de crisis y, de esa manera, preservar las funciones básicas y la legitimidad del Estado. Esto también se vincula al establecimiento de estructuras de gobernanza eficaces como medida de prevención (véase más arriba la sección Prevenir).
- Crear mecanismos que permitan ampliar con rapidez las iniciativas dirigidas a combatir las finanzas delictivas, la corrupción y los flujos financieros ilícitos, para evitar que se extiendan las economías de guerra, conflicto y crisis.

En el punto de mira: programas de recogida de armas

Teniendo en cuenta diferentes contextos de todo el mundo y los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), se pueden extraer varias experiencias útiles para frenar la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras, en particular para impedir que caigan en manos de elementos de la delincuencia organizada^a. En Malí, por ejemplo, las iniciativas de desarme coordinadas por las Naciones Unidas a finales de la década de 1990 fueron reconocidas por su carácter participativo e inclusivo, así como por tener en cuenta las necesidades de la población civil local (especialmente la necesidad de garantizar niveles básicos de seguridad a cambio de la entrega de armas)^b. Sin embargo, los programas que resultaron ser los menos eficaces fueron aquellos en los que no se reconocieron las necesidades locales o en los que se tuvieron en cuenta únicamente los intereses de determinado segmento de la sociedad. En Uganda, por ejemplo, los excombatientes del Ejército de Resistencia del Señor estuvieron poco incentivados a entregar sus armas debido a las malas condiciones del mercado en las comunidades en que debían reintegrarse, a pesar de que se les ofrecieron formación práctica y planes de crédito^c. Por último, la hoja de ruta para el control de las armas pequeñas y las armas ligeras en los Balcanes Occidentales, anunciada en 2018 por el Centro de Referencia de Europa Sudoriental y Oriental para el Control de las Armas Pequeñas y las Armas Ligeras con el fin de frenar la proliferación de armas en la región, arrojó algunos notables resultados, que se debieron en gran parte al incremento de la cooperación entre los Estados, en particular en forma de operaciones conjuntas que se centraron en combatir los flujos ilícitos de armas y municiones a través de las fronteras estatales^d.

^a En lo que respecta a la interrelación de la labor de desarme, desmovilización y reintegración y la delincuencia organizada, véase el módulo pertinente de las Normas Integradas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (módulo 6.40), elaboradas por el Departamento de Operaciones de Paz. Pueden consultarse en www.unddr.org/the-iddrs/level-6/.

^b *Exchanging Weapons for Development in Mali: Weapon Collection Programmes Assessed by Local People* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta G.V.E.04.0.14).

^c Véase, por ejemplo, Erin Baines, Nadine Harris y Kyle McCleery, “‘Death is painful so it is better to be holding a gun’: the socio-ecologically situated dis/rearmament decisions of formerly abducted persons in northern Uganda”, *Conflict, Security and Development*, vol. 10, núm. 5 (octubre de 2010), págs. 625 a 645.

^d Véase <https://www.seesac.org/salw-control-roadmap-seesac/>.

PROTEGER

Sin lugar a dudas, el carácter imprevisible de las conmociones en el mundo moderno e hiperconectado de hoy lleva a pensar que no siempre es posible detectarlas con facilidad, incluso contando con capacidad analítica avanzada. Por tal motivo, nada puede sustituir la adopción de respuestas eficaces de afrontamiento adaptativo físico y social y, esencialmente, la adopción de medidas de *protección* tan pronto se produce una conmoción¹⁸. Por consiguiente, en estas últimas se concentra la atención de este pilar.

Objetivos (ejemplos)	Componentes y requisitos
Proteger funciones, servicios e infraestructura fundamentales del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> ● Garantizar que se mantenga la capacidad de prestar servicios básicos (por ejemplo, servicios médicos, de suministro de agua, de gobernanza y de eliminación de desechos) en tiempos de crisis, en particular en las localidades más lejanas, y al mismo tiempo impedir que elementos de la delincuencia organizada tomen posesión de tales servicios. Además, es posible que resulte necesario integrar disposiciones que respondan a las cuestiones de género en esas intervenciones a fin de asegurar que todas las personas tengan acceso a esos servicios. ● Garantizar la protección de la infraestructura esencial de transporte, energía y comunicaciones, especialmente a los fines de la prestación de asistencia humanitaria. ● Velar por que los centros penitenciarios sigan ofreciendo oportunidades de reintegración y rehabilitación de los delincuentes, en particular respetando los derechos de las personas privadas de libertad^a y eliminando las oportunidades de que la delincuencia organizada tome el control de las cárceles. ● Adoptar medidas de protección para impedir que los delincuentes se beneficien (todavía más) del ciberespacio como medio para sus operaciones ilícitas y su labor de captación en tiempos de crisis.
Proteger a los sectores vulnerables de la población para que no sufran (más) daños.	<ul style="list-style-type: none"> ● Crear conciencia acerca de los riesgos (por ejemplo, de extorsión, de maltrato físico y de abuso sexual por grupos delictivos organizados) y de las medidas de mitigación, en particular mediante campañas de comunicación orientadas a destinatarios específicos. ● Definir y aplicar medidas dirigidas a aliviar el sufrimiento en tiempos de crisis, en particular mediante la prestación de asistencia de emergencia. ● Hacer hincapié en la protección de los medios de supervivencia y permitir que la población recupere sus medios de subsistencia y el acceso a los mercados y servicios sin temor a represalias, teniendo en cuenta la dinámica de género (como en los contextos en que las mujeres dependen económicamente de hombres que mueren durante los conflictos)^b. ● Contar con disposiciones y mecanismos legislativos para ofrecer a las víctimas servicios de asistencia, protección, indemnización y restitución que respondan a las cuestiones de género.

^a En relación con este tema, véanse las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (las Reglas Nelson Mandela) (resolución 70/175 de la Asamblea General, anexo).

^b Esto trae consigo el beneficio de reducir la dependencia de la delincuencia organizada como fuente de ingresos y contribuir a las iniciativas más generales de recuperación económica.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Markus Keck y Patrick Sakdapolrak, "What is social resilience? Lessons learned and ways forward", *Erdkunde*, vol. 67, núm. 1 (2013), págs. 5 a 19.

PROMOVER

El pilar de PROMOVER en el contexto del fomento de la resiliencia ante las crisis y las conmociones se centra en el aumento de la cooperación y la coordinación políticas, institucionales y técnicas en los distintos niveles y estratos de la sociedad, así como en el logro de una mayor coherencia en la respuesta total. En él también se hace hincapié en la necesidad de elaborar y ensayar planes, sistemas y procesos de respuesta antes de que ocurran las crisis.

Objetivos (ejemplos)	Componentes y requisitos
Garantizar la coordinación e implementación eficaces de las respuestas a las crisis y de emergencia, e impedir la actividad delictiva en los procesos de recuperación.	<ul style="list-style-type: none"> ● Elaborar procesos operativos estándar y planes ágiles de respuesta a las crisis que abarquen los sectores pertinentes (y los conecten entre sí). ● Definir con claridad los mecanismos institucionales (por ejemplo, células de respuesta a las crisis y equipos de tareas para el cumplimiento de la ley) y sus nexos con los distintos niveles de gobierno y los asociados internacionales. ● Crear y mantener sistemas y procesos claros de comunicación y coordinación en los planos regional, nacional y subnacional. ● Participar en planes de respuesta y crear conciencia sobre ellos, por ejemplo, mediante ejercicios periódicos. ● Reconocer y eliminar las oportunidades abiertas a los grupos delictivos organizados para aprovecharse de la labor y los contextos de recuperación después de las crisis, por ejemplo, la obtención de contratos de (re)construcción o la compra de empresas y bienes a precios de descuento, aprobando leyes/normas y estableciendo alianzas pertinentes entre los sectores público y privado.
Aplicar un enfoque centrado en la comunidad y sensible a las cuestiones políticas para resolver las crisis y evitar que la delincuencia organizada saque ganancias de estas.	<ul style="list-style-type: none"> ● Elaborar planes orientados a procesos de diálogo político y de alto el fuego que sean inclusivos y respondan a las cuestiones de género, reconociendo los riesgos que plantea la presencia de la delincuencia organizada en los contextos posteriores a las crisis (por ejemplo, durante la negociación de acuerdos políticos). ● Alentar la mediación, la reducción de la violencia y las actividades de divulgación utilizando a intermediarios e influentes locales, según corresponda (por ejemplo, la sociedad civil, los influentes culturales, los grupos de mujeres, las instituciones religiosas y los dirigentes comunitarios locales)⁹.
Ensayar y perfeccionar los planes de respuesta aplicando un enfoque inclusivo que combine la participación de asociados internos e internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> ● Realizar simulacros y ejercicios a fin de ensayar distintos elementos de los planes de respuesta existentes, en particular con asociados internacionales y regionales. ● Difundir los planes de respuesta entre los distintos sectores de la sociedad (por ejemplo, el sector privado, los grupos de mujeres y otros grupos de presión y la sociedad civil) a fin de lograr que se incorporen a ellos, en particular a nivel comunitario.

⁹Esto también contribuye al cumplimiento de los objetivos previstos en la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, relativa a las mujeres y la paz y la seguridad.



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito