

*Perry Center Occasional Paper*

*June 2015*

# **The Future Evolution of Transnational Criminal Organizations and the Threat to U.S. National Security**

*Celina B. Realuyo*



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



# The Future Evolution of Transnational Criminal Organizations and the Threat to U.S. National Security

Celina B. Realuyo



*William J. Perry*

*Center for Hemispheric Defense Studies*

*Perry Center Occasional Paper*

*July 2015*

*This paper was originally published by the Center for Technology and National Security Policy in their Defense & Technology Paper #107 Titled: Shifting Human Environment: How Trends in Human Geography will Shape Future Military Operations.*

## **About the author**

### **Celina Realuyo**

Celina Realuyo is Professor of Practice at the William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies at the National Defense University (NDU) where she focuses on U.S. national security, illicit networks, transnational organized crime, and counterterrorism issues in the Americas. As a former U.S. diplomat, international banker with Goldman Sachs, U.S. foreign policy advisor under the Clinton and Bush Administrations, and professor of international security affairs at the National Defense, Georgetown, and George Washington Universities, Professor Realuyo has over two decades of international experience in the public, private, and academic sectors. She holds an M.B.A. from Harvard Business School, a M.A. from Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS), a B.S. from Georgetown University School of Foreign Service, and a Certificate from l'Institut d'Etudes Politiques (Sciences Po) in Paris, France.

## **The Future Evolution of Transnational Criminal Organizations and the Threat to U.S. National Security**

*Celina B. Realuyo<sup>1</sup>*

Combating transnational criminal and trafficking networks requires a multidimensional strategy that safeguards citizens, breaks the financial strength of criminal and terrorist networks, disrupts illicit trafficking networks, defeats transnational criminal organizations, fights government corruption, strengthens the rule of law, bolsters judicial systems, and improves transparency. While these are major challenges, the United States will be able to devise and execute a collective strategy with other nations facing the same threats.

— *U.S. National Security Strategy, May 2011*<sup>2</sup>

### **Overview**

In the 21<sup>st</sup>-century global security environment, we are facing a complex set of threats to U.S. national security emanating from state and non-state actors. These threats endanger the key responsibilities of the nation-state to its citizens: to guarantee their security and the nation's territory, promote economic prosperity, safeguard society, and ensure that the government represents their will. Illicit networks that include terrorists, criminals, and proliferators are presenting unprecedented asymmetrical threats to U.S. interests at home and abroad. The tragic September 11, 2001, attacks perpetrated by al Qaeda are just one such example of threats from non-state actors.

Besides terror groups, transnational criminal organizations (TCOs) are among the non-state actors that leverage their illicit activities, immense resources, and use of violence to undermine the security and prosperity of the United States and partner nations. The United States recognizes TCOs as a national security threat and has deployed a national security strategy to combat it. In order to attack these networks, the United States must understand and deny access to critical enablers needed by TCOs to operate.

The future trajectory of transnational criminal organizations is disconcerting, as they will seek to penetrate new markets with goods and services and establish more spheres of influence using corruption and violence. The cyber domain will afford them a new operating environment to further expand their criminal activities. Some TCOs will continue to resemble multinational corporations focused on maximizing profits, while others will hijack political power in the form of criminalized states. Another dangerous and disturbing evolution that we are already witnessing is the convergence of terrorism and crime where groups use criminal proceeds to fund terrorist activities. To combat the evolution of these threats, the Joint Force will need to develop more innovative kinetic and non-kinetic measures and build its own networks to neutralize transnational criminal networks.

---

<sup>1</sup> [RealuyoC@gc.ndu.edu](mailto:RealuyoC@gc.ndu.edu)

<sup>2</sup> The White House. National Security Strategy of the United States. May 2010; [www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

## The Transnational Criminal Organization Threat to U.S. National Security

Globalization has dramatically improved our quality of life over the past 30 years, providing us with products, services, information, and technology—faster, cheaper, and better. We have seen, however, a darker side of globalization, with terrorism, armed conflict, international crime, movement of U.S. jobs to overseas markets, and economic crises dominating our headline news. Non-state actors, including criminals, terrorists, and proliferators, leverage the global marketplace with illicit activities to promote their respective interests around the world; such activities threaten the national security of the United States and its allies. The transnational trafficking of drugs, arms, people, and counterfeit goods and the money laundering that accompanies these illicit activities compromise the safety of consumers, rob inventors of their intellectual property, deny governments significant tax revenues, and undermine our economies. In contrast to nation-states or terrorist groups with political or ideological aspirations, transnational criminal organizations (TCOs) are driven primarily by *greed*. According to the White House definition, *transnational organized crime* (TOC) refers to:

*those self-perpetuating associations of individuals who operate transnationally for the purpose of obtaining power, influence, monetary, and/or commercial gains, wholly or in part by illegal means, while protecting their activities through a pattern of corruption and/or violence, or while protecting their illegal activities through a transnational organizational structure and the exploitation of transnational commerce or communication mechanisms.*<sup>3</sup>

Crime and corruption have existed since the dawn of civilization and traditionally have been addressed as local security issues. In an age of globalization, the scale and velocity of transnational organized crime, driven by interconnected economies and technological advances and engendering record levels of violence, have transformed it into a global security threat. According to Admiral James Stavridis, USN (Ret.):

*Criminal networks have the advantage of three primary enablers. First are the huge profits realized by transnational criminal operations. Second is the ability of these organizations to recruit talent and reorganize along lines historically limited to corporations and militaries. The third is their newly developed ability to operate in milieus normally considered the preserve of the state, and often referred to as the diplomatic, informational, military, and economic elements of national power.*<sup>4</sup>

TCOs do not respect the rule of law, sovereignty, or human rights, and they wield impressive resources to promote and realize their illicit activities.

In many cases, international drug cartels, mafias, and gangs are better armed, funded, and trained than the government security forces charged with confronting them. TCOs exploit ungoverned

---

<sup>3</sup> National Security Council. Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Definition. [www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/definition](http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/definition).

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

spaces and fragile states to conduct their operations and even hijack the nation-state. More disturbing has been a dangerous convergence of terrorism and crime that is becoming a formidable threat to nation-states. Such is the case with the Haqqani network in Afghanistan, the FARC in Colombia, al Qaeda in the Islamic Maghreb, and Hezbollah's global networks leveraging illicit activities to realize their terrorist agendas.<sup>5</sup> As globalization and technological innovation proceed in the future, transnational criminal organizations will continue to capitalize on the drivers of globalization and evolve as a critical transnational threat to our national security and that of our allies.

## **U.S. Strategy to Combat Transnational Organized Crime**

In July 2011, the White House released the U.S. Strategy to Combat Transnational Organized Crime (CTOC) that clearly identifies TCOs as a national security threat to U.S. prosperity and security through their various illicit activities. The strategy calls for multilateral action to constrain the reach and influence of TCOs, deprive them of enabling means and infrastructure, shrink the threat they pose to citizen safety, national security, and governance, and ultimately defeat the TOC networks that pose the greatest threat to national security. The Mexican Sinaloa Cartel, Lebanese Hezbollah, Moscow Center/Brothers' Circle, and Dawood Ibrahim's "D Company" in India are among the most dangerous TCOs challenging state sovereignty and national security around the world.

The U.S. CTOC strategy is organized around a single unifying principle: to build, balance, and integrate the tools of American power to combat transnational organized crime and related threats to national security—and to urge our foreign partners to do the same. The endstate we seek is to reduce transnational organized crime from a national security threat to a manageable public safety problem in the United States and in strategic regions around the world. The strategy will achieve this end state by pursuing five key policy objectives:

- Protect Americans and our partners from the harm, violence, and exploitation of transnational criminal networks.
- Help partner countries strengthen governance and transparency, break the correlative power of transnational criminal networks, and sever state-crime alliances.
- Break the economic power of transnational criminal networks and protect strategic markets and the U.S. financial system from TOC penetration and abuse.
- Defeat transnational criminal networks that pose the greatest threat to national security by targeting their infrastructures, depriving them of their enabling means, and preventing the criminal facilitation of terrorist activities.
- Build international consensus, multilateral cooperation, and public-private partnerships to defeat transnational organized crime.

The strategy also introduces new and innovative tools and capabilities that will be accomplished by prioritizing the resources available to affected departments and agencies. This includes taking

---

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

the following measures:

- A new executive order will establish a sanctions program to block the property of and prohibit transactions with significant transnational criminal networks that threaten national security, foreign policy, or economic interests.
- A proposed legislative package will enhance the authorities available to investigate, interdict, and prosecute the activities of top transnational criminal networks.
- A new Presidential proclamation under the Immigration and Nationality Act will deny entry to transnational criminal aliens and others who have been targeted for financial sanctions.
- A new rewards program will replicate the success of narcotics rewards programs in obtaining information that leads to the arrest and conviction of the leaders of transnational criminal organizations that pose the greatest threats to national security.
- An interagency Threat Mitigation Working Group will identify those TOC networks that present a sufficiently high national security risk and will ensure the coordination of all elements of national power to combat them.<sup>6</sup>

### **Critical Enablers of Transnational Criminal Organizations**

To combat transnational criminal organizations, we must understand their motivations, operations, strengths, and vulnerabilities. Driven by greed, they resemble business enterprises in the legitimate private sector, seeking to match supply and demand in the market. Just like other organizations, TCOs require the following critical enablers to sustain their activities and realize their objectives (see figure 1):

- *Leadership.* TCOs require leadership that marshals, directs, and manages resources to achieve their mission of maximizing profits. TCO leadership can be organized as hierarchies or, more likely, as loose networks of affiliates that diversify the “key man risk” associated with relying on a sole leader for command and control.
- *Illicit activities.* TCOs engage in a broad spectrum of illicit revenue-generating activities including trafficking in narcotics, arms, humans, exotic wildlife, and contraband, as well as money laundering, cybercrime, extortion, and kidnapping for ransom.
- *Logistics and supply chains.* TCOs rely on global supply chains, commercial transportation, TCO-owned resources, and other logistical support to move materiel, personnel, services, and funding from supply to demand points of their enterprises.
- *Personnel.* TCOs must recruit and maintain personnel to support all aspects of their activities.
- *Financing.* TCOs consider revenue as both a key objective and an enabler. Financing serves as the lifeblood for TCOs and their illicit endeavors; they derive power from their

---

<sup>6</sup> National Security Council. Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Executive Summary. [www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/summary](http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/summary).

wealth and use it to corrupt and co-opt rivals, facilitators, and/or government and security officials.

- *Weapons.* TCOs use force or the threat of force to dominate their operating areas; therefore, access to weapons, the ability to deploy them, and their lack of concern for collateral damage make TCOs so violent and lethal.
- *Technology and communications.* TCOs assiduously adopt new technology and communications methods to avoid detection by security forces and monitor and adapt to changes in their areas of operation.
- *Operating environment/corruption.* TCOs enjoy operating in ungoverned or weakly governed spaces where state control and oversight are lacking or can be compromised. While they may not necessarily aspire to topple and replace governments, they seek out officials vulnerable to corruption who can facilitate TCO activities in certain geographic areas.<sup>7</sup>

Figure 1. Critical Enablers of Transnational Criminal Organizations



Washington and other national governments must understand the critical enablers, vulnerabilities, and motivations of TCOs to better detect, disrupt, dismantle, and deter them from undermining our security and prosperity. The United States can effectively combat TCOs by limiting, denying, or neutralizing their access to these critical enablers and resources. Toward this end, every instrument of national power (diplomatic, military, intelligence, law enforcement,

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



information, financial, and economic) must be leveraged to effectively implement the 2011 Strategy to Combat Transnational Organized Crime.

## **The Future Evolution of Transnational Criminal Organizations**

Transnational criminal organizations are highly adaptable, constantly responding to supply and demand factors, their operating environment, and government countermeasures. Since TCOs are market-driven, they will seek out new sources and markets for their goods, services, and operations. As emerging markets become more affluent, TCOs will continue to expand their illicit activities around the world. A new frontier, the cyber domain, will further empower TCOs as they capitalize on new opportunities for illicit activities in cyberspace and incorporate new technologies to further improve their operations. According to INTERPOL, cybercrime is outpacing other forms of criminal activities with incalculable profits. More and more criminals are exploiting the speed, convenience, and anonymity of the Internet to commit a diverse range of criminal activities that knows no borders, either physical or virtual.<sup>8</sup> While many TCOs will operate like large multinational corporations, in some cases they will act more like nation-states as they expand control over their operating spaces, resources, and populations and directly threaten U.S. interests at home and abroad.

TCOs will continue to organize as networks of affiliates and perhaps specialize in distinct illicit activities like cybercrime, human trafficking, or money laundering. For example, the ruthless Mexican cartel Los Zetas is concentrating on human trafficking and extortion rather than narcotics trafficking, which is dominated by their powerful rival, the Sinaloa Cartel. They posit that alien smuggling and human trafficking are extremely profitable, deriving income from a renewable resource (people); in addition, this form of crime incurs lower risks and penalties than drug trafficking.<sup>9</sup> This case illustrates how quickly TCOs respond to economic drivers and government countermeasures to transform their illicit enterprises. The networked and flat nature of TCOs complicates the use of classic attacks on organizational leadership and command and control structures against them; comprehensive new approaches will be required to degrade them.

## **The Criminalized State**

To secure their freedom of movement, operating space, and supply chains, TCOs will seek to corrupt, co-opt, infiltrate, and even take over state institutions. A few years ago, analysts were predicting state failure in Mexico, as the Mexican cartels were becoming more violent and powerful in the face of an aggressive military offensive against them under former President Felipe Calderon. Human Rights Watch estimates that over 60,000 were killed in the Mexican drug war from 2006 to 2012.<sup>10</sup> Despite these record levels of violence, the Mexican cartels did not seek to overthrow and replace the central government. However, they were intent on

---

<sup>8</sup> INTERPOL. Cybercrime. [www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime](http://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime).

<sup>9</sup> Texas Department of Public Safety (2014). *Assessing the Threat of Human Trafficking in Texas*.

[www.dps.texas.gov/director\\_staff/media\\_and\\_communications/2014/txHumanTraffickingAssessment.pdf](http://www.dps.texas.gov/director_staff/media_and_communications/2014/txHumanTraffickingAssessment.pdf).

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

safeguarding their trafficking routes and operating areas; security analysts actually attribute many of the deaths to inter- and intra-cartel violence to dominate or eliminate each other.<sup>11</sup> This lack of interest in political regime change by the Mexican cartels may not be the model all TCOs ascribe to in the future.

There are already some reports of TCOs in Asia, Africa, and Latin America actively engaged in politics, sponsoring or co-opting government officials who can give them free reign to conduct their illicit activities. TCOs are also providing critical social and philanthropic services and employment opportunities to local populations in the absence of the state. Pablo Escobar, notorious head of the Medellin cartel and Colombian politician, was an early example of the criminalized state and philanthropic practices funded by drug money in the 1980s. In a 2012 article, Moises Naim described cases in which not only did the government have ties to organized crime, but also its officials, police, and/or military actually took part in illicit enterprises; Guinea-Bissau is a current example of a mafia or narco-state.<sup>12</sup>

As TCOs evolve in the future, the concept of a “criminal state” will be an important one if TCOs elect to complement their pursuit of profits with actual power. Michael Miklaucic and Moises Naim describe the notion of the criminal state as a spectrum of characteristics: state penetration, infiltration, and capture. At one end of the spectrum is “criminal penetration,” which occurs when an illicit network, be it criminal, terrorist, or insurgent, is able to place “one of its own” into the state structure. That agent may conduct formal functions on behalf of the state but also carry out actions in support of an illicit network or criminal enterprise. “Criminal infiltration” occurs when the infection has spread throughout the state apparatus within the given country. “Criminal capture” constitutes the condition of dysfunctional governance in which criminal agents are so sufficiently prominent in positions of state authority that their criminal actions cannot effectively be restrained by the state.<sup>13</sup> The “criminal state” model could be the future trajectory for some TCOs that will further empower them and threaten global security.

## **The Convergence of Terrorism and Crime**

The convergence of TCOs and foreign terrorist organizations (FTOs), reflecting the intersection of normally distinct types of illicit organizations, has become a growing global security concern. Traditionally, organized crime was considered a public security problem and was addressed by state and local law enforcement authorities. Terrorist and insurgent groups were regarded as armed groups with political aspirations, including regime change that directly threatened the sovereignty of the nation-state. These illicit actors actively seek out governance gaps, socioeconomic vulnerabilities, and character weaknesses as openings to conduct their nefarious activities and expand their power and influence throughout the world. With globalization, terrorists and criminals groups have internationalized their support and operations and brokered

---

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

<sup>12</sup> O’Regan D., Narco-States: Africa’s Next Menace. *The New York Times*, March 12, 2012. [www.nytimes.com/2012/03/13/opinion/narco-states-africas-next-menace.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/03/13/opinion/narco-states-africas-next-menace.html?_r=0).

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

formidable alliances, and they now present complex transnational threats that put security and prosperity at risk around the world (see figure 2).

After the fall of the Berlin Wall, many terrorists lost state sponsorship, namely from the Soviet Union, and were forced to turn to crime to maintain themselves and promote their agendas. Organizations that represent this dangerous convergence of terrorism and crime include the Haqqani network in Afghanistan and Pakistan, FARC in Colombia, Shining Path in Peru, al Qaeda in the Islamic Maghreb in North Africa, and Lebanese Hezbollah. Hezbollah is considered perhaps the best organized and most business-savvy terrorist organization that relies on global facilitators engaged in narcotics, arms, and counterfeit trafficking and money laundering for financing and support. To address the convergence of terror-crime networks, governments need to engage in more cross-border collaboration among military, intelligence, and law enforcement agencies to better understand and combat illicit networks.<sup>14</sup> Going forward, as TCOs become more wealthy and pervasive, they may seek actual political power and transform into politically driven organizations that will directly challenge the nation-state.

Figure 2. The Convergence of Terrorism and Crime: A Threat to Sovereignty



Source: Cellina B. Realuyo

### Implications for Future Military Operations

As TCOs become more powerful and present a greater threat to state sovereignty, U.S. national security strategy will have to directly address them. TCOs are evolving into a formidable adversary as they are better financed, armed, and staffed than public security forces in many parts of the world. They are very versatile organizations that constantly capitalize on new market opportunities and seek to circumvent state countermeasures. In remarks at the Atlantic Council’s “Disrupting Defense” conference in May 2014, Chairman of the Joint Chiefs of Staff General

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

Martin Dempsey outlined his “2-2-2-1” strategic concept, focusing on specific current and emerging national security threats to the United States. It comprises two heavyweights that will influence our future strategy, Russia and China; two middleweights, North Korea and Iran; two networks, al Qaeda and *transnational organized crime from our southern hemisphere*, and one domain, cyber. He stated, “*Those things have influenced, are influencing me today and will influence you in the future. One of them or more.*”<sup>15</sup> General Dempsey recognizes TCOs as a clear and evolving threat to U.S. national interests; he noted that new tools are required for dynamically managing a more complex security environment but shared his fear that we will not innovate quickly enough for new challenges given current budget constraints.

If tasked to combat TCOs, the Joint Forces must understand this unconventional adversary in depth. TCOs are non-state actors that are difficult to identify due to their networked nature. They do not wear uniforms, do not have traditional command and control structures, and do not respect borders or human rights. The Joint Force must recognize their critical enablers, vulnerabilities, and motivations to better detect, disrupt, dismantle, and deter the TCOs that threaten U.S. security and prosperity. The Joint Force will have to expand its collection and use of intelligence to identify, target, and attack these transnational criminal networks through more creative kinetic and non-kinetic military operations as circumstances warrant.

As John Arquilla at the Naval Postgraduate School has said, “*It takes a network to defeat a network,*” and the Joint Force will have to build an effective one to combat transnational criminal networks. Arquilla and David Ronfeldt recently expanded their description of an effective network-building process:

- The network’s narrative is the story that draws people to the network and keeps them in it, even in the face of adversity.
- Its social basis brings together actors from diverse places and makes the network the focus of their loyalty.
- The doctrine or concept of operations employed—from mass popular movements like the Arab Spring to insurgents and, increasingly, even conventional traditional military operators—is to “swarm.”
- Technological “kit” is the final foundational element to which network-builders should be attentive. It is crucially important that a network’s communications be capable of great throughput, but with a high level of security. But even with the availability of high throughput, secure communications will prove ineffective if the organizational design of a network is vertically (that is, hierarchically) rather than horizontally oriented to maximize linkages among the many small nodes that form the best networks.<sup>16</sup>

These factors will need to be incorporated by the Joint Force and the broader U.S. Government to build the best networks to combat TCOs. The agility of transnational criminal networks to respond to and outmaneuver government countermeasures will require a Joint Force with the

---

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

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

ability to analyze TCOs, understand their incentives, identify their vulnerabilities, and design courses of action to mitigate their impact on national security.

Under the current legal authorities in the United States, civilian law enforcement agencies have the lead in pursuing, arresting, and prosecuting transnational organized crime. The Department of Defense and U.S. Armed Forces are authorized to support law enforcement agencies pursuant to U.S. Code Title 10, Chapter 18.<sup>17</sup> Much of that support is in monitoring and detection activities rather than interdiction itself; interdiction and prosecution are the purview of law enforcement agencies and the Departments of Homeland Security and Justice. In combating transnational organized crime, the military plays a critical role in gathering intelligence and supporting law enforcement operations in the counter-narcotics arena. The Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Counter-narcotics and Global Threats directs Department of Defense (DOD) counterdrug activities and oversaw a budget of \$1.37 billion in fiscal year 2013. These funds support local, state, Federal, and foreign law enforcement agencies to diminish the national security threats caused by the drug trade. DOD provides unique military platforms, personnel, systems, and capabilities to support Federal law enforcement agencies and foreign security forces involved in counterdrug missions. A key aspect of this program is the focus on increasing partner nation capability to combat narcotics trafficking worldwide.<sup>18</sup> Given the growing national security threat from TCOs beyond the drug trade, some advocate the expansion of DOD authorities for military involvement in combating transnational organized crime. DOD and the military possess far greater resources than civilian law enforcement agencies that could be better applied in the fight against transnational organized crime.

The whole-of-government approach adopted in the wake of the tragic September 11, 2001, attacks has led to more effective interagency collaboration among military, intelligence, and law enforcement circles on national security issues like terrorism. However, as our adversaries, including TCOs, become more powerful and quickly adapt to their environment, the U.S. Government must broaden its definition of national security threats and enhance all agency authorities and abilities to combat transnational organized crime. The Joint Force must prepare itself to face multifaceted and complex security threats such as those posed by TCOs. The United States should strive to harness all resources available to combat transnational threats like transnational organized crime and terrorism. Transnational organized crime can no longer be regarded as a task solely for law enforcement to tackle but rather a national security threat to the sovereignty, economy, and citizen security of the United States and its allies.

---

<sup>17</sup> Department of Defense (February 2014). Department of Defense Instruction 3025.21. *Defense Support of Civilian Law Enforcement Agencies*. [www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/302521p.pdf](http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/302521p.pdf).

<sup>18</sup> Logan E., Statement for the Record before the Senate Caucus on International Narcotics Control: Future Counternarcotics Efforts in Afghanistan. January 15, 2013. [www.drugcaucus.senate.gov/hearing-1-15-14/DOD%20Erin%20Logan.pdf](http://www.drugcaucus.senate.gov/hearing-1-15-14/DOD%20Erin%20Logan.pdf).

## References

- Arquilla J., (2014). To Build a Network. *PRISM* , 5 (1), 22-23.  
<http://www.ndu.edu/Portals/59/Documents/CCO/PRISMVol5No1.pdf>
- Beittel J.S., (2013). *Mexico's Drug Trafficking Organizations: Sources and Scope of the Violence*. Congressional Research Service Report for Congress.  
<http://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>.
- Department of Defense Instruction 3025.21. (2013). *Defense Support of Civilian Law Enforcement Agencies*. <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/302521p.pdf>
- INTERPOL. Cybercrime. [www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime](http://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime)
- Logan E., (2013). Statement for the Record before the Senate Caucus on International Narcotics Control, Future Counternarcotics Efforts in Afghanistan.  
[www.drugcaucus.senate.gov/hearing-1-15-14/DOD%20Erin%20Logan.pdf](http://www.drugcaucus.senate.gov/hearing-1-15-14/DOD%20Erin%20Logan.pdf)
- Miklaucic M., and Brewer J., (eds.). (2013). *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*. Washington, DC: NDU Press.
- National Security Council. (2011). *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*.  
[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy\\_to\\_Combat\\_Transnational\\_Organized\\_Crime\\_July\\_2011.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf)
- O'Regan D., (2012). Narco-States: Africa's Next Menace. *The New York Times*.  
[http://www.nytimes.com/2012/03/13/opinion/narco-states-africas-next-menace.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/03/13/opinion/narco-states-africas-next-menace.html?_r=0)
- Realuyo C.B., (2014). Hezbollah's Global Facilitators in Latin America. Testimony at a hearing entitled: Terrorist Groups in Latin America: The Changing Landscape. Subcommittee on Terrorism, Non-Proliferation, and Trade, House Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives. <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA18/20140204/101702/HHRG-113-FA18-Wstate-RealuyoC-20140204.pdf>
- . (2014). The Terror-Crime Nexus: Hezbollah's Global Facilitators. *PRISM*. 2014; Vol. 5, no. 1, 116–129. <http://www.ndu.edu/Portals/59/Documents/CCO/PRISMVol5No1.pdf>
- Texas Department of Public Safety. (2014). *Assessing the Threat of Human Trafficking in Texas*.  
[https://www.dps.texas.gov/director\\_staff/media\\_and\\_communications/2014/txHumanTraffickingAssessment.pdf](https://www.dps.texas.gov/director_staff/media_and_communications/2014/txHumanTraffickingAssessment.pdf)
- The White House. (2010). *National Security Strategy of the United States*.  
[https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)





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





*Perry Center Occasional Paper*

*enero 2016*

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

*Celina B. Realuyo*



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



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

**Celina B. Realuyo**



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

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

## Sobre la Autora

### **Celina B. Realuyo**

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

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

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

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

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

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

*~La Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU., el mayo del año 2011<sup>2</sup>*

## **Resumen**

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

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

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

---

<sup>1</sup> RealuyoC@gc.ndu.edu

<sup>2</sup> The White House. National Security Strategy of the United States. Mayo de 2010; [www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>3</sup> National Security Council. Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Definition. [www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/definition](http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/definition).

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

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

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

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

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

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

---

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

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

de objetivos políticos claves:

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

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

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

### **Los Vectores claves de las OCTs**

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

---

<sup>6</sup> National Security Council. Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Executive Summary. [www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/summary](http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/summary).

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

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

---

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



Figura 1: Los vectores claves de las OCTs



Fuente: Celina B. Realuyo

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

### La futura evolución de las OCTs

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

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

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

## **El Estado criminalizado**

Para asegurar su libertad de movimiento, espacio operacional y cadenas de abastecimiento, las OCTs luchan para corromper, captar, infiltrar y tomar el poder de las instituciones estatales. Hace unos años, los analistas predecían un fracaso del Estado de México, como los carteles mexicanos se estaban volviendo más violentos y poderosos ante una ofensiva militar agresiva contra ellos bajo el ex-presidente Felipe Calderón. Human Rights Watch estima que más de 60.000 personas resultaron muertas en la guerra contra las drogas de México de 2006 a 2012.<sup>10</sup> A pesar de los niveles históricos de violencia, los carteles mexicanos no buscaron tomar el poder ni reponer el gobierno central. Sin embargo, estaban absortos en salvaguardar sus rutas de tráfico y sus áreas operacionales; de hecho, los analistas de seguridad atribuyen muchos de los muertos a la violencia entre y dentro de los carteles para dominar o eliminar uno al otro.<sup>11</sup> Esta falta de interés en cambiar el régimen político por parte de los carteles mexicanos puede no ser el modelo que todas las OCTs siguen en el futuro.

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

<sup>8</sup> INTERPOL. Cybercrime. [www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime](http://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime).

<sup>9</sup> Texas Department of Public Safety (2014). *Assessing the Threat of Human Trafficking in Texas*. [www.dps.texas.gov/director\\_staff/media\\_and\\_communications/2014/txHumanTraffickingAssessment.pdf](http://www.dps.texas.gov/director_staff/media_and_communications/2014/txHumanTraffickingAssessment.pdf).

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

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

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

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

## **La convergencia del terrorismo y el crimen**

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

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

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

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

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

Figura 2: La convergencia del terrorismo y el crimen: una amenaza a la soberanía



Fuente: Celina B. Realuyo

### Implicaciones para las operaciones militares en el futuro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bajo las autorizaciones jurídicas actuales de los EE.UU., las fuerzas del orden público se encargan de la dirección de perseguir, detener y enjuiciar al crimen organizado transnacional. El Departamento de Defensa y las Fuerzas Armadas de los EE.UU. están autorizadas para apoyar a las agencias del orden público según el Código de los EE.UU. Título 10, Capítulo 18.<sup>17</sup> Mucho de ese apoyo es para observar y detectar las actividades, en vez de hacer la intercepción por sí mismo; la intercepción y el juicio son la esfera de las agencias del orden público y de los departamentos de justicia y de seguridad interior. Para combatir el crimen organizado transnacional, los militares tienen un papel importante en coleccionar la inteligencia y apoyar a las operaciones de las fuerzas públicas en el área de contra narcóticos. La Oficina del Subsecretario Adjunto de Defensa para Asuntos Contra Narcóticos y Amenazas Globales dirige las actividades contra narcóticos del Departamento de Defensa y supervisa un presupuesto de \$1.37 billones en el año fiscal de 2013. Estos fondos apoyan las agencias locales, estatales, federales y extranjeras del orden público para disminuir las amenazas a la seguridad nacional causadas por el tráfico de drogas. El Departamento de Defensa provee plataformas militares únicas, personal, sistemas y capacitaciones para apoyar a las agencias federales del orden público y las fuerzas de seguridad extranjeras que están involucradas en las misiones contra narcóticos. Un aspecto clave de este programa es el enfoque en aumentar la capacidad de las naciones socias para combatir el tráfico de drogas mundialmente.<sup>18</sup> Tomando en consideración la amenaza a la seguridad nacional que está creciendo por parte de las OCTs además a través del tráfico de drogas, algunas personas advocan la expansión de las autoridades del Departamento de Defensa para involucrar los militares en combatir el crimen transnacional organizado. El Departamento de Defensa y los militares poseen mucho más recursos que las agencias civiles del orden público que podrían ser mejor aplicadas en la lucha contra el crimen transnacional organizado.

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

<sup>17</sup> Department of Defense (February 2014). Department of Defense Instruction 3025.21. Defense Support of Civilian Law Enforcement Agencies. [www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/302521p.pdf](http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/302521p.pdf).

<sup>18</sup> Logan E., (2013). Statement for the Record before the Senate Caucus on International Narcotics Control, Future Counternarcotics Efforts in Afghanistan. [www.drugcaucus.senate.gov/hearing-1-15-14/DOD%20Erin%20Logan.pdf](http://www.drugcaucus.senate.gov/hearing-1-15-14/DOD%20Erin%20Logan.pdf)

## Obras Citadas

- Arquilla J., (2014). To Build a Network. *PRISM* , 5 (1), 22-23.  
<http://www.ndu.edu/Portals/59/Documents/CCO/PRISMVol5No1.pdf>
- Beittel J.S., (2013). *Mexico's Drug Trafficking Organizations: Sources and Scope of the Violence*. Congressional Research Service Report for Congress.  
<http://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>.
- Department of Defense Instruction 3025.21. (2013). *Defense Support of Civilian Law Enforcement Agencies*. <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/302521p.pdf>
- INTERPOL. Cybercrime. [www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime](http://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime)
- Logan E., (2013). Statement for the Record before the Senate Caucus on International Narcotics Control, Future Counternarcotics Efforts in Afghanistan.  
[www.drugcaucus.senate.gov/hearing-1-15-14/DOD%20Erin%20Logan.pdf](http://www.drugcaucus.senate.gov/hearing-1-15-14/DOD%20Erin%20Logan.pdf)
- Miklaucic M., and Brewer J., (eds.). (2013). *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*. Washington, DC: NDU Press.
- National Security Council. (2011). *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*.  
[https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy\\_to\\_Combat\\_Transnational\\_Organized\\_Crime\\_July\\_2011.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf)
- O'Regan D., (2012). Narco-States: Africa's Next Menace. *The New York Times*.  
[http://www.nytimes.com/2012/03/13/opinion/narco-states-africas-next-menace.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/03/13/opinion/narco-states-africas-next-menace.html?_r=0)
- Realuyo C.B., (2014). Hezbollah's Global Facilitators in Latin America. Testimony at a hearing entitled: Terrorist Groups in Latin America: The Changing Landscape. Subcommittee on Terrorism, Non-Proliferation, and Trade, House Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives. <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA18/20140204/101702/HHRG113-FA18-Wstate-RealuyoC-20140204.pdf>
- . (2014). The Terror-Crime Nexus: Hezbollah's Global Facilitators. *PRISM*. 2014; Vol. 5, no. 1, 116–129. <http://www.ndu.edu/Portals/59/Documents/CCO/PRISMVol5No1.pdf>
- Texas Department of Public Safety. (2014). *Assessing the Threat of Human Trafficking in Texas*.  
[https://www.dps.texas.gov/director\\_staff/media\\_and\\_communications/2014/txHumanTraffickingAssessment.pdf](https://www.dps.texas.gov/director_staff/media_and_communications/2014/txHumanTraffickingAssessment.pdf)
- The White House. (2010). *National Security Strategy of the United States*.  
[https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)



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