



ANNUAL MEETING OF EL PACCTO 2.0
A PARTNERSHIP THAT PROTECTS:
KEY MILESTONE TOWARDS
THE EU–CELAC SUMMIT

EL PACCTO

2.0 EU-LAC Partnership on
justice and security

ENCUENTRO ANUAL 2025 DEL PROGRAMA EL PACCTO 2.0

CONCLUSIONES DEL DIÁLOGO DE ALTO NIVEL

EL PACCTO 2.0 es un Programa de cooperación, pero ha conseguido ser también un foro de discusión, de concertación y de intercambio de experiencias. Con la vista puesta en la próxima Cumbre CELAC-UE, a celebrar en Santa Marta, Colombia, el Encuentro Anual de Programa celebrado en junio de 2025 en Lima sirvió como plataforma para que las instituciones de Justicia y Seguridad de la Unión Europea, América Latina y el Caribe puedan profundizar el diálogo político sobre su asociación estratégica.

La amplia respuesta institucional a esta convocatoria, con hasta 84 autoridades y un total de 421 participantes de 44 países, representando a 160 instituciones, ha permitido un debate sobre los desafíos planteados por las nuevas modalidades del crimen organizado. Sus conclusiones dibujan un consenso total sobre cómo el crimen organizado transnacional es hoy una amenaza para el Estado de Derecho, la democracia y la estabilidad global, que pone en riesgo la seguridad ciudadana que corresponde a esas mismas instituciones de Justicia y Seguridad tutelar. Una amenaza que desborda los parámetros tradicionales de la acción de los responsables públicos y que se presenta en un momento histórico, por lo complejo de la actual coyuntura geopolítica, ante el que es necesario dar un paso al frente.

Esa realidad hace necesaria una nueva respuesta, que requiere innovar en la política pública para transformar a través de la acción operativa, planteando un enfoque holístico que incorpore a la sociedad civil y que incluya un análisis amplio de causas y consecuencias en materia de gobernanza democrática, desigualdad o inclusión. Una respuesta que requiere como paso previo fortalecer la coordinación interinstitucional en todos los ámbitos de acción política y técnica, convirtiendo la cooperación internacional en una actividad cotidiana. Abandonar la visión anecdótica del trabajo sobre el crimen organizado adoptando una mirada estratégica y una actividad vigilante, de respuesta permanente.

Esa respuesta frente al crimen organizado debe sostenerse de forma escrupulosa en la legalidad vigente, caminando de forma decidida hacia la armonización y la unificación de

normativas y políticas públicas, así como de criterios y estándares internacionales – de protección de datos, de prueba transnacional, de debido proceso, de tratamiento y rehabilitación penitenciaria, etc. – pero sobre todo hacia la defensa de los valores democráticos que compartimos, adoptando una visión integral de Estado de Derecho en la acción conjunta de Justicia y Seguridad frente al crimen organizado que debe permear todas las actuaciones públicas.

Una visión, por ello, multilateral y compartida, que incluya la promoción, la protección y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como la lucha contra cualquier discriminación. El crimen organizado es un problema de seguridad y salud pública que, a través de una infiltración multifacética contamina estructuras institucionales, privadas y de la sociedad civil. Genera un impacto económico en todas las estructuras de tutela y protección social del Estado, y dinámicas capaces de dañar de manera dramática a colectivos vulnerables. Sus efectos ya dañan y afectarán aún más a largo plazo a la Juventud, cuya voz ha de ser oída en la construcción de una respuesta institucional, y ahondan la brecha de género existente en nuestras sociedades, siendo preciso dar una respuesta coherente.

Una visión que ha de cristalizar en políticas públicas concretas y efectivas frente al crimen organizado, y debe ofrecer en el corto plazo herramientas para la toma de decisiones estratégicas y proactivas frente a las redes criminales, desmantelando sus estructuras económicas y evitando la corrupción e infiltración de las instituciones públicas y privadas.

Ese objetivo sólo puede conseguirse a través de estrategias regionales y bi-regionales coordinadas frente al crimen organizado, integrando progresivamente enfoques preventivos y represivos, contemplando protección y reparación, así como la acción conjunta de las áreas de Justicia y Seguridad de nuestros Estados. Para ello es necesario fortalecer nuestra asociación estratégica en Justicia y Seguridad mirando hacia la próxima Cumbre CELAC-UE, de forma que la misma adopte, hoy sí, compromisos concretos, cuantificables y verificables.

Los diálogos mantenidos durante el Encuentro Anual del Programa EL PACCTO 2.0 han focalizado áreas prioritarias en las que se hace urgente definir políticas públicas que den soporte a actuaciones eficaces concertadas de Policía y Justicia, incorporando, además, a otras instituciones del Estado y de la sociedad civil.

Conocer la amenaza para repensar la respuesta: política pública basada en datos

La primera de ellas es el conocimiento, en un sentido amplio. Ante una amenaza cambiante, como señala los últimos informes SOCTA e IDEAL de EUROPOL y CLASI, es preciso desarrollar y conectar mecanismos de recopilación y análisis de inteligencia, que permitan conocer realmente características y parámetros de actuación del crimen organizado. El intercambio interinstitucional e internacional de esa inteligencia supone la siguiente frontera. Para hacerlo posible resulta imprescindible no sólo un adecuado marco normativo, sino construir confianza mutua; solo así podremos conocer la amenaza para repensar la respuesta.

Para ello, existe una necesidad acuciante en el corto plazo: el fortalecimiento nacional y regional de las capacidades de acceso, gestión, tratamiento, intercambio y explotación de datos, con respeto a los estándares más avanzados de protección de estos. La interoperabilidad máxima entre sistemas es, además, un paso previo para dar respuestas actualizadas a la utilización por el crimen organizado de nuevas tecnologías, incluyendo la implementación de herramientas de inteligencia artificial, entendiendo que sólo la máxima capacidad digital, con un robusto marco regulatorio convencional y nacional, permite generar elementos para la toma de decisiones por los poderes públicos y la adopción de auténticas políticas públicas de seguridad común y de persecución penal estratégica.

Ruptura del modelo de negocio: #seguireldinero y ampliar la acción del Estado

Esas políticas han de enfocarse de manera decidida a la ruptura del modelo de negocio criminal, para lo que son precisas tres actuaciones combinadas.

La primera, la lucha frente a la infiltración del crimen organizado en la economía real, apostando por incorporar una robusta perspectiva financiera en todas las investigaciones vinculadas al crimen organizado. La adecuada utilización de inteligencia financiera, la colaboración público-privada y la apuesta por modelos reforzados y amplios de confiscación y reutilización de activos ilícitos, prestando especial atención a su efectividad transnacional, es una necesidad acuciante.

La segunda, el combate frente a la infiltración de la delincuencia transnacional en los poderes públicos. La corrupción en las instituciones de Justicia y Seguridad, así como en la esfera política, es uno de los factores habilitantes de la construcción de redes criminales de alto riesgo. Es precisa la incorporación de las autoridades administrativas y los operadores mercantiles y societarios a una dinámica preventiva, que ponga el foco en la contratación pública, en la transparencia institucional, en los recursos e infraestructuras suficientes y en los mecanismos de selección y carrera.

No puede olvidarse, en ese sentido, la relevancia que el sistema penitenciario tiene en la infiltración del crimen organizado en esos poderes públicos: no sólo porque la falta de una adecuada gestión y clasificación penitenciaria facilita la multiplicación de conexiones delictivas, posibilitando la continuación de actividades ilícitas desde las prisiones, sino porque la ausencia de un diálogo birregional sereno sobre esta materia mina las posibilidades de éxito de las estructuras de Justicia y Seguridad ya activas.

La tercera, la atención a las condiciones estructurales que permiten prosperar al crimen transnacional organizado. No sólo las grietas institucionales de riesgo que permiten su infiltración, sino las brechas socioeconómicas que le permiten arraigarse: la ausencia de oportunidades, la falta de recursos, la discriminación. La desatención por parte de los poderes públicos ha de transformarse en políticas inclusivas y con perspectiva de género, que lo son también preventivas, con especial cuidado en lo que se refiere a la protección y participación de la Juventud en su diseño. La prevención del reclutamiento y la implementación de sistemas de justicia restaurativa realmente reparadores son sólo dos de

las áreas que requieren su participación, junto a la de la sociedad civil, en el análisis de causas y consecuencias del crimen organizado.

Normas, herramientas e instituciones preparadas para la cooperación internacional

Para conectar esa acción de ruptura del modelo de negocio con políticas públicas comunes y persecución estratégica de las redes criminales es preciso incrementar la apuesta por herramientas normativas y estructuras avanzadas de aplicación de la fuerza policial, administración de justicia, gestión penitenciaria y cooperación policial y judicial internacional.

La precondition absoluta de esta apuesta es una base regulatoria sólida y especializada, que permita contar tanto con una tipificación actualizada de los ilícitos penales – incluyendo delitos medioambientales y cibercriminos – como con herramientas procesales actualizadas en los campos de las medidas de investigación, la interceptación de comunicaciones, la transferencia internacional de pruebas y procedimientos, el decomiso (en su noción más amplia posible) de bienes ilícitamente obtenidos o la protección de datos.

La puesta en marcha de esa normativa no puede desconocer que los tiempos de su aprobación y las divergencias en su tipificación y aplicación generan lagunas de impunidad: la armonización de la regulación de los ilícitos transnacionales y los mecanismos policiales y procesales debe perseguirse desde antes de su aprobación, mediante el desarrollo de leyes modelo, siempre bajo estándares internacionales y conectada con los Tratados internacionales más relevantes en la materia.

En ese sentido, la pronta ratificación del cuerpo mínimo de convenios internacionales frente al crimen organizado (no sólo los convenios de Palermo, Viena y Mérida, sino otros como el de Budapest y sus protocolos adicionales, el convenio de Hanoi, el tratado de Medellín, el convenio de Viña del Mar sobre Equipos Conjuntos de Investigación, el Tratado de San José o el Convenio de Estrasburgo sobre asistencia judicial internacional) es esencial para que el arsenal legal frente al crimen organizado no tenga fisuras.

Especial atención merece entre ellos el Tratado constitutivo de AMERIPOL: su consolidación jurídica es, junto con la ampliación de los acuerdos de trabajo e internacionales entre las Agencias e Instituciones de la UE y las distintas instituciones de América Latina y el Caribe, una de las piezas esenciales para que el resto de los operadores de nuestras regiones encajen y generen las adecuadas sinergias.

Esa normativa – nacional y convencional – requiere además para su implementación efectiva la existencia de unidades especializadas tanto en el diseño de política pública como en la implementación por parte de Fuerzas de policía, Fiscalías y Poderes Judiciales de sus contenidos. El intercambio de buenas prácticas requiere un conocimiento profundo y de calidad de los mecanismos de aplicación de la ley, además de grandes dosis de confianza interinstitucional. La interconexión de esas unidades a través de centros especializados, redes, nodos o mecanismos de cooperación reforzada es la única vía para que la puesta en

marcha de las grandes herramientas, como los Equipos Conjuntos de Investigación, deje de aparecer como experiencia aislada y pase a ser un elemento más de normalidad institucional.

Convergencia criminal de alto riesgo

El fortalecimiento de los mecanismos de inteligencia e información, la lucha frente a las condiciones habilitantes del crimen organizado y la puesta en marcha de herramientas legales, convencionales e institucionales no es sino una de las caras de la moneda. La puesta en marcha de soluciones permanentes frente al crimen organizado requiere modular la respuesta teniendo en cuenta las características más notables de la amenaza a enfrentar.

El contexto actual es sin duda más complejo por la multiplicación de actores poli-criminales, el surgimiento de nuevas vías para el tráfico de bienes ilícitos y el incremento de las zonas grises desde donde operan *brokers* y nodos criminales con capacidad mundial. La minería ilegal continúa siendo un problema de capital importancia por sus efectos devastadores sobre las poblaciones vulnerables, el territorio y los ecosistemas, de la misma forma que la trata y tráfico de seres humanos, cuyos índices se multiplican sobre las rutas de movilidad humana precisamente por esas dinámicas de pluriofensividad del crimen organizado.

En cualquier caso, es innegable que el narcotráfico continúa siendo el vector principal del resto de la criminalidad; el eje articulador a través del cual toman forma organizaciones, se diseñan rutas y se genera el impacto más directo sobre la gobernabilidad, la seguridad ciudadana, el desarrollo y los derechos humanos, a través de mecanismos de control territorial y de utilización de las comunidades más vulnerables. Su combate requiere voluntad política, basada en una visión de responsabilidad compartida, y una coordinación operativa diferencial: su relación con el tráfico de armas ha generado niveles inasumibles de violencia que toman forma en estructuras de control social y territorial, extorsión, sicariato y asesinato.

La lucha frente al tráfico de drogas ha de ser, en cualquier caso, integrada en una visión general de represión del crimen organizado y centrada en la identificación de objetivos de alto valor, con especial atención a la seguridad de los centros logísticos, que ha de blindarse a través de inteligencia, cooperación público-privada y sistemas de seguridad preventiva. Esa cadena de suministro delincuencia – compartida con el resto de grandes tráfico – impacta sobre los puertos de ambas regiones a través de proveedores especializados de servicios criminales, especialmente amparados a través de la ciberdelincuencia o el uso de nuevas tecnologías para la ocultación de la actividad criminal, como el uso de sistemas de encriptación en las comunicaciones o las criptomonedas y tokens para la financiación delictiva. La conexión de operadores sectoriales, como las unidades de inteligencia financiera o los operadores marítimos y portuarios con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las Fiscalías, que ostentan el mando de las grandes operaciones y la política pública de persecución estratégica, es la primera acción hacia el éxito.

El diseño conjunto de acciones operativas para enfrentar los distintos mercados criminales ha de ser una prioridad para todas las partes involucradas: instituciones de Justicia y Seguridad, de forma simultánea, de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Es preciso

que los ciclos de seguridad y justicia ya en marcha identifiquen indicadores que permitan no sólo combatir las amenazas más urgentes, sino hacerlo además de forma permanente, mediante la puesta en marcha de coaliciones, alianzas y fuerzas de tarea.

Ante desafíos compartidos, arquitectura común y visión estratégica

Nuestras regiones cuentan con multitud de estructuras regionales y bi-regionales de Justicia y Seguridad, que han demostrado su voluntad de colaborar entre sí y que han desarrollado en los últimos años lineamientos estratégicos frente al crimen organizado que han de servir como elementos de construcción hacia una concertación aún más grande.

Tanto la declaración CLASI – Unión Europea como el Acuerdo Programático del Ciclo de Políticas de Justicia, directamente apoyadas por EL PACCTO 2.0, han de crecer y ser piezas esenciales para el avance birregional. Las estrategias sectoriales en materia de ciberdelincuencia o lucha contra la corrupción complementan las visiones que atienden a realidades geográficas particulares, como las que emanan de MERCOSUR, la Comunidad Andina, CARICOM o la OTCA. Pueden, además, asociarse con las estrategias que ya se han puesto en marcha tanto en la Unión Europea, como su Hoja de Ruta frente al tráfico de Drogas o la Estrategia *ProtectEU*, como en el Caribe, con la Declaración de Needham's Point sobre la Reforma de la Justicia Penal que emana de su Corte de Justicia (CCJ).

Ese camino de integración estratégica a través de la concertación de estructuras de Justicia y Seguridad entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe requiere una voluntad política sostenida en el tiempo, tanto para diseñar una política pública birregional coherente y robusta como para, posteriormente, aterrizar operativamente esos diálogos. Conectar CLASI, C-JUST, el Consejo JAI y CARICOM con EUROPOL, EUROJUST, IMPACS, EPPO, la EJOEN o AMERIPOL. Incorporar a las distintas redes que operan en la región y que atesoran conocimientos técnicos especializados y capacidad de adaptación geográfica.

Una asociación estratégica sobre Justicia y Seguridad

La actividad de EL PACCTO 2.0, como Programa de cooperación de referencia orientado a la facilitación del diálogo birregional, el fortalecimiento institucional y el apoyo a la acción operativa, se ha considerado de capital importancia por todos los asistentes. En el futuro, lo seguirá siendo sí y sólo sí consigue ofrecer nuevas respuestas adaptadas a la magnitud del desafío que supone hoy el crimen organizado, fortaleciendo el Estado de Derecho y la Seguridad Ciudadana, convirtiendo a los Estados Miembros de la UE y los Países Miembros de CELAC en auténticos aliados a través de la asociación estratégica iniciada en 2023.

Con la vista puesta en la próxima Cumbre CELAC-UE, los Ministros y Ministras, Fiscales Generales, Presidentes y Presidentas de Corte Suprema, Secretarios y Secretarías Generales de Organizaciones Internacionales y demás Altos Representantes reunidos en Lima han apostado firmemente por priorizar las líneas señaladas para alinear estructuras y estrategias en un amplio marco de trabajo común: **una cooperación que protege.**