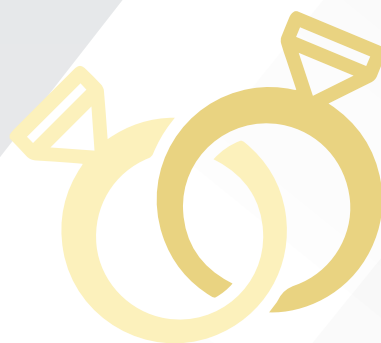


# **Panamá** en contra de la **trata de personas**



## **Matrimonio Servil**

**El Comercio Ilícito y la Criminalidad  
Organizada Transnacional:  
Desafíos jurídicos ante la Ley Modelo Parlatino.  
Una perspectiva panameña**

**Maurício Vieira**

**Alejo Campos**

**Erika Chumaceiro**

**Emma Farris**

**Juan Carlos Sainz-Borgo**

Correo electrónico: [mvieira@upeace.org](mailto:mvieira@upeace.org)

## **El Comercio Ilícito y la Criminalidad Organizada Transnacional: Desafíos jurídicos ante la Ley Modelo Parlatino. Una perspectiva panameña**

*Recibido: Agosto 2021*

*Aprobado: Agosto 2021*

### **Resumen**

Este artículo analiza la Ley Modelo para Combatir el Comercio Ilícito y la Delincuencia Transnacional Organizada a partir de una perspectiva panameña. Esta Ley Modelo fue aprobada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) en febrero de 2021 y es un marco normativo regional. Por más que no tenga carácter vinculante, representa un gran avance en la lucha contra el comercio ilícito y la delincuencia transnacional organizada en América Latina y el Caribe, como también sirve de guía para que los países de la región incorporen al derecho interno la norma o institutos jurídicos previstos en la referida Ley Modelo. A partir de la contribución de 23 jueces y magistrados de Panamá que participaron en un grupo focal en línea durante dos días en mayo y junio de 2021, el artículo aborda cómo las leyes modelo en el ámbito del Parlatino reflejan una perspectiva de armonización jurídica en toda la región, a pesar de que existan diferencias normativas entre los países.

### **Abstract**

This article analyzes the Model Law to Combat Illicit Trade and Transnational Organized Crime from a Panamanian perspective. This Model Law was approved by the Latin American and Caribbean Parliament (Parlatino) in February of 2021 and serves as a guide and normative framework for the region. Although it is not binding in nature, the Model Law represents a significant advance in the fight against illicit trade and transnational organized crime in Latin America and the Caribbean, as countries in the region may incorporate the legal standard or institutes introduced by the Law into their own internal regulatory frameworks. Based on the contributions of 23 judges and magistrates from Panama who participated in a two-day focus group held virtually during May and June of 2021, the article discusses how Parlatino model laws reflect a legal harmonization throughout the region, despite existing differences between countries.

### **Palabras Claves**

Parlatino, Ley Modelo, crimen organizado, comercio ilícito, Panamá.

### **Keywords**

Parlatino, Model Law, organized crime, illicit trade, Panama.

## Introducción

La Ley Modelo para Combatir el Comercio Ilícito y la Delincuencia Transnacional Organizada, la cual fue aprobada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino, 2021), se constituye un marco normativo regional. Por más que no tenga carácter vinculante, esta ley representa un gran avance en la lucha contra el comercio ilícito y la delincuencia transnacional organizada en América Latina y el Caribe, como también un guía para que los países de la región incorporen al derecho interno la norma o institutos jurídicos previstos en la referida ley. A partir del contexto regional, se reconoce que la Ley Modelo es parte de un proceso amplio de armonización jurídica en los países latinoamericanos que fomenta la integración regional y el alineamiento de estrategias y legislaciones nacionales ante el combate de la criminalidad organizada transnacional y las diferentes prácticas del comercio ilícito. Su punto de partida está basado en la perspectiva triangular de seguridad y protección: a medida que sirve de aparato jurídico para el Estado, este marco también garantiza protección a las empresas y disminuye el impacto negativo del comercio ilícito y del crimen organizado transnacional para los ciudadanos.

Al reconocer que Parlatino es una organización regional que congrega 23 países miembros, es fundamental establecer diálogo con los jueces y magistrados de cada uno de estos países integrantes para comprender los desafíos que refleja la Ley Modelo en cuanto a sus labores y perspectivas jurídicas. Por esta razón, la presente contribución adopta una metodología cualitativa basada en grupos focales en los que 23 jueces y magistrados del Órgano Judicial de la República de Panamá,

participaron en dos encuentros virtuales los días 18 de mayo y 9 de junio de 2021. La actividad realizada con jueces y magistrados de la República de Panamá perseguía conocer su perspectiva respecto a tres objetivos específicos. Primero, a partir de sus puntos de vista, las contribuciones de las leyes modelo en el ámbito del Parlatino; segundo, los aspectos claves para combatir el comercio ilícito y la delincuencia transnacional con respecto a la Ley Modelo; tercero, los retos y las posibilidades que presenta la Ley Modelo para sus labores. A los efectos del presente artículo no resulta relevante conocer la identidad de los jueces y magistrados que participaron del ejercicio y se adopta el anonimato de todos los que participaron en el grupo focal.

## El Parlatino y la Ley Modelo para Combatir el Comercio ilícito y la Delincuencia Transnacional

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) es un organismo parlamentario regional, permanente y unicameral, integrado por representantes de parlamentos nacionales de 23 países<sup>1</sup> de América Latina y el Caribe, elegidos democráticamente. Según Félix (2014), el Parlatino constituye el parlamento regional más antiguo del continente y nació con el objetivo explícito de propender a la creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Por ser un parlamento regional, el Parlatino constituye un espacio democrático donde se fomenta el diálogo y la cooperación al permitir a los parlamentarios intercambiar y conocer directamente las experiencias legislativas externas, lo que contribuye a mejorar el trabajo parlamentario y, por ende, relanzar la importancia de tener al Parlatino como una institución democrática e instancia legislativa (Quispe, 2012, 2016).

1 Los países que integran el Parlatino son Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curaçao, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Martín, Suriname, Uruguay y Venezuela.

Por esta razón, como indica Félix (2014), los parlamentos internacionales (o regionales) son producto de la internacionalización de la política.

Siguiendo su línea de pensamiento, al ser un foro de carácter político y legislativo, en el que se encuentra representada la mayoría de los países de la región, el Parlatino se ha convertido en una referencia no solo para los parlamentos nacionales que lo integran sino también para la comunidad latinoamericana y caribeña ante el mundo (Félix, 2014). En sus más de cinco décadas de existencia, el Parlatino ha trabajado de manera continua por la integración regional y la defensa de la democracia, el bienestar y la prosperidad de los habitantes de sus países miembros, teniendo como uno de sus principales propósitos contribuir a la consecución de la paz, la seguridad, el orden jurídico internacional y la estabilidad regional. Una vez que los parlamentos regionales son instituciones de carácter colegiado, constituyen arenas de deliberación política donde hacen parte representantes de la sociedad civil en un ámbito geopolítico regional, tal cual lo expone Félix (2014). El autor antes citado señala que el Parlatino representa una instancia de canalización de demandas de la ciudadanía que pretende dotar de una mayor legitimidad a la construcción de bloques regionales.

Bajo una agenda convenida de manera conjunta, los parlamentos de los países que integran el Parlatino participan de forma voluntaria en el diseño, la discusión y la multiplicación de acciones, resoluciones, declaraciones y principalmente, leyes modelo dirigidas a fomentar el desarrollo de la gran comunidad latinoamericana. En el escopo de este artículo, se adopta la definición de

Ley Modelo como todo acto legislativo aprobado por la Asamblea del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, destinado a recomendar a los Parlamentos que integran el Organismo un texto legal que establezca criterios normativos mínimos y equivalentes a alcanzarse en la región sobre una materia determinada, y que en el marco de un proceso de integración y cooperación sirva como un aporte para la elaboración de normas de avanzada en el derecho interno tendientes a reafirmar los principios y propósitos del Parlatino y la defensa de los derechos humanos. (Parlatino, 2017)

A partir de este punto, reflejamos que la función de leyes modelo, en el caso del Parlatino, tiene como objetivo la promoción de la integración. Es decir, al desarrollar el proceso de armonización legislativa y, por ende, crear un espacio de regulación legislativa, se avanza en el proceso de integración. Como destaca Quispe (2016), las leyes modelo “se han traducido en fuente de inspiración de normas...y previsiones legislativas de avanzada en los países miembros...configurándose en este modo las bases de una futura legislación común en las distintas materias de interés de la región” (p. 181). Asimismo, tienen el objetivo de “crear criterios normativos a alcanzarse en los países miembros para así poder llegar a una armonización legislativa en pro de la integración y la cooperación entre los legisladores de la región” (Coronel, 2018, p. 38).

En este contexto, la Oficina Regional para Caribe, Bermuda y América Latina de la Organización Internacional Crime Stoppers (Crime Stoppers), a través de su director Alejo Campos<sup>2</sup> y en su trabajo de apoyo a los

2 Alejo Campos contribuye como autor en este artículo y también es el director regional de Crime Stoppers para Caribe, Bermuda y América Latina.

países de la región en el fortalecimiento de sus planes de seguridad, desarrollo y participación ciudadana, presentó en el año 2019, ante la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado, la iniciativa para la redacción de una Ley Modelo para Combatir el Comercio Ilícito y la Delincuencia Transnacional Organizada en América Latina y el Caribe.

Desde mediados del 2019 y durante todo el 2020, se desarrolló un constante diálogo político en el que las diferentes visiones del problema fueron compartidas, analizadas y debatidas por parte de los parlamentarios miembros de la Comisión de Seguridad, con el apoyo técnico de Crime Stoppers y bajo la coordinación de la Presidencia de la Comisión, así como con el liderazgo de la Secretaria Alterna de Comisiones del Parlatino, Senadora Silvia Giacoppo<sup>3</sup>.

Un aspecto por resaltar del proceso de formulación de la Ley Modelo es la participación de representantes del sector privado directamente afectados por las consecuencias negativas que trae aparejadas el comercio ilícito, quienes se sumaron al análisis de la iniciativa y permitieron enriquecer el debate y la legitimidad de dicha ley. El Proyecto Ley fue aprobado por la Comisión de Seguridad, de manera unánime, el 9 de octubre

de 2020 y, posteriormente sometido al análisis de otras instancias del Parlatino, como el Grupo de Trabajo de Asesoría Jurídica y la Mesa Directiva. Finalmente, el proyecto de ley fue sometido a votación y posterior aprobación por parte de la Junta Directiva, el 11 de febrero de 2021, que le otorgó el estatus de Ley Modelo.

La Ley Modelo aprobada en el ámbito del Parlatino no tiene carácter vinculante. De esta forma, se genera una necesaria armonización legislativa que permita abordar de manera regional, multisectorial y transversal el problema del comercio ilícito que dejó de ser un fenómeno local al transformarse en uno de carácter regional y transfronterizo. Su objetivo primordial es regular los mecanismos de prevención, combate, investigación y enjuiciamiento de los delitos del comercio ilícito, especialmente el contrabando y la falsificación de productos, estableciendo sanciones administrativas y penales<sup>4</sup> (Parlatino, 2021a). Además, la Ley Modelo prevé la promoción de la cooperación y la asistencia multisectorial, intergubernamental e internacional en la lucha contra el comercio ilícito y la delincuencia transnacional organizada<sup>5</sup> (Parlatino). La elaboración de la Ley Modelo incluyó dos perspectivas: una internacional y otra regional. Estas perspectivas se refieren tanto a normativas internacionales<sup>6</sup> que abordan el tema y sus complejidades como a normas regionales<sup>7</sup> o nacionales que anteceden la aprobación de la Ley Modelo.

3 Silvia del Rosario Giacoppo es Senadora Nacional de la República Argentina (2017-2023), representando la provincia de Jujuy como parte del bloque “Unión Cívica Radical” de la alianza “Frente Jujeño Cambiemos”.

4 Estas sanciones se encuentran en Capítulos III y IV de la Ley Modelo para Combatir el Comercio Ilícito y la Delincuencia Transnacional Organizada (Parlatino, 2021a).

5 La parte de la Ley que se trata del crimen organizado transnacional se encuentra en Capítulo IX de la Ley Modelo para Combatir el Comercio Ilícito y la Delincuencia Transnacional Organizada (Parlatino, 2021a).

6 A nivel internacional, se usaron las siguientes normativas: la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNODC, 2000); la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNODC, 2003); el Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia (Council of Europe, 2001); Cross-Border E-Commerce Framework of Standards (OMA, 2018); el Proyecto de Orientación de la OCDE para Combatir el Comercio Ilícito: Mejorar la transparencia en las Zonas Francas (OECD/EUIPO, 2018); el Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito (TRACIT, 2018) y Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones (FAFT/OECD, 2010).

7 A nivel regional, se destacan dos leyes modelo aprobadas por el Parlatino relacionadas a la materia; la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio (Parlatino, 2018) y la Ley Modelo sobre Delitos Informáticos (Parlatino, 2021b). Además, se usaron la Ley 17-19 de la República Dominicana para Erradicar el Comercio Ilícito (República Dominicana, 2019) y la Resolución sobre movimiento comercial electrónico en de la Zona Libre de Colón (Resolución JD No. 008-2019) (Panamá, 2019).

La Ley Modelo incorpora un listado de definiciones, las cuales son claves para determinar de manera homogénea en los distintos marcos normativos de los países de la región la persecución del crimen transnacional organizado. Entre ellas se encuentran las definiciones de “comercio ilícito”, “comercio electrónico”, “contrabando”, “delincuencia transnacional organizada”, “fabricación ilícita” y “falsificación de producto” (Parlatino, 2021a). En cuanto al marco de aplicación, lo establecido por la Ley Modelo está destinado a aplicarse en el respectivo territorio nacional a todas las personas físicas y jurídicas, incluyendo las actividades realizadas en zonas francas o de libre comercio, centros logísticos, y cualquier otra área libre de comercio internacional (Parlatino). Estas definiciones pueden ser parte de *soft law* (Wolfrum, 2013, p. 269) y, de esa manera, formar parte del proceso de construcción jurisprudencial de los jueces en la región.

Otro tema por destacar dentro de la Ley Modelo es la cooperación público-privada. Sobre este punto, la Ley Modelo pertenece a un marco global a ejemplo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según resolución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (ONU, 2015), a ejemplo de los objetivos 16 y 17, una vez que están directamente relacionados con el combate y prevención al crimen organizado y comercio ilícito. Como indica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), el objetivo 16 tiene la misión de “reducir las corrientes financieras ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada, corrupción y soborno” (UNDP, 2021a). Y el objetivo 17 de “mejorar la cooperación regional e internacional y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas” (UNDP, 2021b).

En este sentido, se establece que se promoverá la cooperación público-privada, así como la asistencia y colaboración con agencias y organizaciones internacionales interesadas y/o vinculadas al combate del comercio ilícito y la delincuencia transnacional organizada, a fin de promover la transparencia y los controles adecuados en la cadena de valor (Parlatino, 2021a). A los efectos de esta cooperación, la Ley Modelo crea el Consejo Interinstitucional Público-Privado de Lucha y Prevención del Comercio Ilícito, como parte del sistema de seguridad del Estado que entre sus funciones tiene la de asesorar en el diseño e implementación de políticas de la lucha y la prevención de comercio ilícito, contrabando, decomiso y falsificación de productos (Parlatino). Otra novedad de este marco jurídico es que consolida varias reglas y soluciones atomizadas sobre conductas ilícitas en un solo instrumento legal, incluyendo tanto sanciones administrativas como penales. En este sentido, se considera como infracción administrativa la alteración, no aplicación, adulteración de los registros o controles fiscales o el incumplimiento de los requerimientos de calidad, salud o los establecidos por la Ley para operar en el ámbito territorial nacional (Parlatino). Mientras que dentro de los Delitos y sus Sanciones Penales de la Ley Modelo el Parlatino incorpora:

1. Comercio ilícito;
2. Delitos fiscales;
3. Contrabando aduanero;
4. Complicidad y participación criminal.

Además, incluye una definición sobre las buenas prácticas y los principios fundamentales del comercio electrónico (Parlatino, 2021). En este sentido, la Ley prevé que el comercio electrónico será promovido y protegido por las autoridades de los respectivos estados miembros para garantizar que no sea



utilizado por los actores del comercio ilícito y la delincuencia organizada transnacional. Por lo tanto, su marco legal, incluyendo la reglamentación de la Ley Modelo, debe basarse en los principios de buena gobernanza, equidad y transparencia, al tiempo que se cumpla con los nuevos y emergentes requisitos y se garantice el equilibrio entre los diversos intereses involucrados en el comercio electrónico transfronterizo.

Otro aspecto que destacar es la referencia directa a la educación del consumidor y del usuario (Parlatino, 2021). De esta manera, se prevé que la aplicación y adecuada ejecución de la Ley deberá abarcar la educación e información de forma más robusta de los consumidores y usuarios sobre los problemas y resultados negativos que encierra el fenómeno del comercio ilícito y la delincuencia transnacional organizada para la sociedad y la seguridad nacional. En tal sentido, debe ser una prioridad del Estado promover y participar en programas interdisciplinarios y transversales de educación, conocimiento y divulgación de los temas del comercio ilícito y la delincuencia transnacional organizada. Esas regulaciones indican, por lo tanto, el aspecto innovador que plantea la Ley que la posiciona como una normativa de vanguardia en la región y el mundo, contribuyendo, en este sentido, a lo siguiente:

1. La consolidación de normas dispersas y obsoletas relacionadas con el comercio ilícito;
2. El enfoque transnacional de las actividades comerciales ilícitas;
3. Los principios clave del comercio electrónico;

4. La referencia fundamental a la educación del consumidor / usuario; y
5. Los mandatos directos de colaboración multisectorial, cooperación internacional y asociaciones público-privadas.

La Ley Modelo significa un avance regional sobre el tema de la criminalidad organizada transnacional, bien como los más de 90<sup>8</sup> marcos normativos aprobados por el Parlatino. Sin embargo, este análisis comprende que aprobar una ley modelo hoy requiere su inmediata evaluación, porque los escenarios cambian y los desafíos se presentan más complejos, necesitando de nuevos marcos jurídicos. Por esta razón, “identificar cuáles [son los] desafíos [es tarea permanente ante la aprobación de una ley modelo], [bien como los] problemas o temas que [el país] no ha legislado [hasta el momento], [principalmente en] razón evidenciada por la pandemia.”<sup>9</sup> (Juez, 3, 2021). Todo este trabajo se contextualiza en el gran desafío que implican el comercio ilícito y la delincuencia transnacional organizada, siendo un fenómeno complejo que abarca múltiples causas, jurisdicciones, actividades y delitos subyacentes, a veces de alcance mundial, que afectan la seguridad nacional e internacional, además se estima que alrededor de US\$ 2.2 trillones, el equivalente al 3% del PIB mundial, se pierden anualmente debido al comercio ilícito (Global Financial Integrity, 2017).

Al mismo tiempo, el comercio ilícito es utilizado como un medio para legalizar el dinero que proviene de otras actividades ilícitas, tales como el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas, la corrupción, la ciberdelincuencia y el terrorismo. Este

8 Para más información sobre los marcos normativos aprobados por el Parlatino, ver en su página web: <https://parlatino.org/leyes-modelo-aprobadas-por-el-parlatino/>

9 Para las entrevistas citadas en este artículo, se adopta la referencia: Vieira, M. et al., comunicación personal, 18 de mayo de 2021.

fenómeno se conoce como el blanqueo de capitales a través del comercio. En este contexto, la Ley Modelo surge ante el desafío de prevenir y combatir el comercio ilícito y la delincuencia transnacional organizada por múltiples razones:

1. Genera un impacto negativo en la recaudación tributaria de los Estados y el financiamiento de estructuras criminales nacionales y transnacionales, colocando a la industria legal en condiciones desiguales de competencia y generando pérdidas sustanciales en los ingresos públicos al tiempo que contribuye a la financiación de actividades delictivas transnacionales;
2. Distorsiona la dinámica del mercado, obligando a las industrias que cumplen con sus obligaciones legales y tributarias a competir en condiciones inequitativas con los importadores y comerciantes que no solo evaden impuestos sino también esconden formas de precarización laboral y abusos, lo cual trae aparejado en consecuencia el cierre de industrias y la pérdida de empleos formales e,
3. Implica graves consecuencias económicas y de salud para los consumidores que compran productos creyendo que las autoridades administrativas y los fabricantes garantizarán la calidad de tales productos; sin embargo, los productos no regulados, ilícitos o falsificados pueden afectar gravemente a la salud de los consumidores y pueden representar una amenaza para la vida del público en general.

En este sentido, y debido a la proliferación de estas prácticas ilícitas en la última década, se ha hecho cada vez más necesario fortalecer la capacidad estatal para prevenirlas, estableciendo mecanismos interinstitucionales, públicos y privados para

contribuir en conjunto con las autoridades pertinentes en la prevención, control y persecución del comercio ilícito. En materia de prevención, la capacidad estatal se debe amplificar para garantizar y proteger, plenamente, los derechos de los consumidores, en particular sus derechos relacionados con el acceso adecuado a información confiable, educación y seguridad, y productos de calidad.

Dada esta realidad, la iniciativa de Crime Stoppers en el contexto de la Ley Modelo representa un permanente proceso de socialización de la norma con actores claves regionales y en la apertura de diálogo con los parlamentos nacionales para su internalización. En este sentido, se inició un proceso de búsqueda de recursos técnicos y financieros para su efectiva implementación. Se consideró, además, pertinente sumar en este proceso de socialización e internalización otras dos leyes modelo también aprobadas por el Parlatino en el 2021, las cuales guardan estrecha relación con la presente materia. Estas normas son la Ley Modelo sobre Delitos Informáticos (Parlatino, 2021b) y la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio (Parlatino, 2018). De esta manera, se buscó hacer un abordaje holístico del fenómeno del comercio ilícito y la delincuencia transnacional organizada que afecta la gobernabilidad democrática, el estado de derecho de los países y la calidad de vida de la población, comprometiendo el desarrollo económico, social, cultural, político y civil de la sociedad latinoamericana y caribeña y la concreción de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (ONU).

### **La perspectiva panameña ante la Ley Modelo Parlatino: ¿Cuáles son los desafíos jurídicos?**

La Ley Modelo tiene su marco normativo basado en dos perspectivas: una, que el contexto latinoamericano es un reto para las



políticas nacionales y regionales de combatir a este tipo de criminalidad y, la otra, que la Ley Modelo surge como una respuesta regional para desafíos globales. En cuanto a este punto, se hace referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (ONU, 2015). La Ley Modelo es un aporte regional que aborda directamente una estrategia conjunta para el logro de la sustentabilidad mundial a partir de dos Objetivos específicos de esta Agenda: el 16 de paz, justicia e instituciones sólidas y el 17 de alianzas para lograr los objetivos (UNDP, 2021a; UNDP, 2021b).

Por ser una propuesta para tipos específicos de crímenes, la Ley Modelo tiene en su escopo la contribución directa para la reducción de diversas formas de violencia, lo que incluye la reducción de “corrientes financieras y de armas ilícitas [bien como] la recuperación y devolución de los activos robados [y la lucha] contra todas las formas de delincuencia organizada, [sumada a la reducción de] la corrupción y el soborno en todas sus formas” (UNDP, 2021c). En este sentido, la Ley Modelo es la estrategia regional destinada a la creación de capacidad que prevé el Objetivo 17 de esta agenda a partir del aumento del “apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular” (UNDP, 2021d).

En este sentido, cuando se refleja sobre la perspectiva panameña ante los desafíos jurídicos del proyecto de Ley, se reconoce que el instrumento es, como indica Juez 4, (2021), “el norte [y] la mirada (...) delante de normas tan dispersas”. La dispersión de normas es, por lo tanto, un reflejo de que hay

dos visiones antagónicas sobre el tema: la primera, que aborda solamente el contexto panameño ante la Ley; y la segunda, que pone el contexto panameño en un lugar de interseccionalidad con contextos de otros países latinoamericanos, sosteniendo el marco jurídico como parámetro de estrategia regional. Por eso, el instrumento evidencia no solo una realidad de que el contexto de cada país de la región es diferente sino también la necesidad de adaptar y modificar la legislación nacional. Una justificación para esta adaptación se refiere, como informa Juez, 1, (2021) “a la deficiencia que puede existir con relación a daños de penalización irregular de ciertos tipos de delitos”.

Por más que la Ley tenga un carácter amplio al abordar la delincuencia organizada transnacional, existen implicaciones en la adecuación de otras legislaciones que también son importantes para el combate y la prevención de estos crímenes, a ejemplo del rol que los reglamentos aduaneros, fiscales y criminales (penal) ejercen en el fortalecimiento de este marco normativo. Las leyes modelo deben estar basadas en un análisis de las leyes que ya existen sobre el tema en cada país latinoamericano. De esta forma, las leyes modelo no serán meramente modelos sino un reflejo de la amplitud del problema y de la solución al identificar qué tipos de modificaciones son necesarias para que los estados puedan adecuar sus marcos normativos nacionales.

Esta adecuación normativa o armonización del derecho “puede proyectarse como una ‘disciplina común’ de carácter supranacional, que en un primer momento sería paralela a las singulares ‘disciplinas nacionales’, pero que más adelante podría ser preferida a las primeras por ser fruto de las particulares experiencias

latinoamericanas” (Lanni & Barrientos, 2018, p. 6). Siguiendo esta perspectiva y con base en el pensamiento de Quispe (2016), “el Parlamento Latinoamericano ha otorgado una prioridad especial a las actividades de armonización legislativa, en las materias que competen a cada una de las comisiones permanentes que lo componen” (p. 181). Es decir, según el autor antes citado, el Parlatino pone a disposición de los países de la región un esquema metodológico general de armonización legislativa basado en tres vertientes principales:

1. El estudio de la legislación comparada (de compilación, revisión y análisis) sea de la legislación que regula el argumento materia de estudio, sea de los antecedentes existentes;
2. Las definiciones de los grandes principios y fundamentos y
3. Las propuestas de armonización y elaboración de códigos y otros cuerpos jurídicos denominados leyes marco.

De esta manera, se comprende que comparar las leyes nacionales sobre el respectivo tema en cada país de la región es una parte importante de la tarea colectiva de combatir la delincuencia organizada transnacional, principalmente con relación a cuáles tipos de sanciones de carácter administrativo puedan ser aplicadas. Como cuestionó uno de los entrevistados, “si vamos a discutir las reglas para combatir (la), ¿Cuál es la modificación [en la legislación nacional]?” (Juez, 2, 2021). Por más que la Ley Modelo aborde la criminalidad organizada transnacional y busque una armonización, tanto nacional como regional, es un reflejo de que la legislación sobre el tema y presenta materias muy difusas. Esto facilita la identificación de cuáles aspectos jurídicos faltan a nivel de legislación

nacional. En otras palabras, la Ley Modelo implica “legislar sobre lo que no... [Hay]” (Juez 3, 2021). Esta reflexión no solo abre un camino para la adecuación y armonización de las leyes nacionales sino también trae al debate jurídico la importancia de agregar temas que aún no existen en las legislaciones nacionales, como es el caso de la regulación del comercio electrónico, complementa Juez 3 (2021), en adición al “control del ciberdelito, principalmente en momento de pandemia, cuando el trabajo de los agentes de investigación fue maximizado” (Juez 1, 2021). Tal perspectiva fomenta el argumento que la Ley Modelo no solo aborda el delito en sí sino también posibilita una reflexión más amplia acerca de su importancia e impacto a partir de una relación triangular de su rol.

### **Los retos, las posibilidades y una perspectiva triangular: ¿A quién protege la Ley?**

Por más que la Ley Modelo sea una propuesta para el combate del crimen organizado transnacional en general, es relevante destacar que este marco jurídico tiene una perspectiva triangular a partir del sector o nivel que se protege. Esta perspectiva surge con la contribución de Juez, 1 (2021) al mencionar que el proyecto de ley evidencia tres niveles de análisis: el consumidor, el productor y el estado. Por ende, aunque el combate de la criminalidad organizada transnacional debe ser central en cualquier legislación nacional en esta materia, el impacto de la Ley está reflejado en la dinámica de esta relación triangular. Como dice el entrevistado, “si no hay coordinación [en materia de legislación, esto ya representa] una desventaja ante al crimen organizado” (Juez 1, 2021). La coordinación incluye también el auxilio de la legislación internacional para esta materia, una vez que esto refleja “retos muy grandes para países latinoamericanos” (Juez 1, 2021). Es decir, estos retos para los países latinoamericanos

representan la pluralidad de desafíos sociales, políticos, económicos y jurídicos que existe. En este sentido, las leyes modelo no solo están relacionadas a diversos tipos de pluralidades que generan desigualdades Monteiro (2016). Son resultados de desigualdades generadas por el crimen organizado en la región. Continúa diciendo el autor antes citado, estas pluralidades en el contexto latinoamericano son, en sí, la singularidad pertinente a cada país del territorio, generando asimetrías entre grupos humanos que tanto contribuyen como amenazan el proceso de integración regional, creando fronteras sociales, étnicas y culturales, incluyendo a jurídicas.

La relación triangular de la Ley Modelo entre el consumidor, el productor y el Estado no solo posibilita una comprensión holística de sus implicaciones sino también evidencia una dicotomía pluralidad-diversidad en el ámbito jurídico de los países latinoamericanos. Analizar la relación triangular de la Ley es una forma de identificar retos y posibilidades. Al inicio del Proyecto de Ley, se propuso el término “vacío” para identificar aspectos no contemplados en el Instrumento, a partir de la perspectiva de jueces y magistrados en el ámbito de este artículo. Sin embargo, el término “vacío” no fue el más apropiado. Más bien, se tiene que identificar los puntos que no fueron contemplados por la Ley Modelo y qué, posiblemente, implicaría la Ley en cuanto a desafíos nacionales ante la adecuación y adaptación jurídica en los países de la región. Por esta razón, se decidió renombrar “vacíos” por “retos” y “posibilidades” respecto a las implicaciones de la Ley para los países latinoamericanos. Este punto de reflexión es importante porque amplía el análisis a considerar la perspectiva que las leyes y decisiones resultan en resultados tanto esperados como inesperados, y que esta dicotomía puede ser identificada

por la realidad tal cual cómo se presenta: una reflexión del problema, como es en el caso de la criminalidad organizada transnacional.

En cuanto a los retos, se identificó “el punto sobre el abordaje de las fronteras y el respeto a la soberanía de los estados de la región, lo que trae la necesidad de una coordinación internacional” (Juez, 8, 2021). Además, “la Ley abre espacio para cuestionar el rol del Ministerio Público sobre su misión de investigar asuntos extraterritoriales” (Juez, 2, 2021), como también la vulnerabilidad de la Ley “a la manipulación de la información como reflejo directo de una práctica de la corrupción” (Juez, 1, 2021). Respecto a las posibilidades que genera la Ley Modelo, una se refiere “a la creación de una base de datos que incluye a todas las personas jurídicas que sean sancionadas como una revisión previa y que permita el sistema interamericano incidir” (Juez, 6, 2021). En una perspectiva más general, jueces entrevistados estuvieron de acuerdo que la Ley Modelo también evidencia la necesidad de jurisdicción en materia de transacción bancaria-financiera. Como se informó, “los bancos no tienen controles sobre el comercio o transferencias electrónicas, principalmente porque el banco en línea representa algo novedoso que no es regulado. Además, no hay cuantías o alertas para las transferencias que están arriba de los USD10 mil” (Juez, 2, 2021).

Por otra parte, la Ley Modelo trae dos escenarios muy conflictivos: uno normativo y el otro técnico. Con relación al aspecto normativo, “[este] se refiere a las autoridades competentes, con la opción de ampliar la práctica o preparación de este tipo de causas y desarrollar las herramientas disponibles por parte del Estado y su sistema legal” (Juez, 7, 2021). En el ámbito técnico, la Ley Modelo trae la necesidad de conocimiento específico,

a ejemplo de cómo se hace una transferencia, un envío y una compra legal para detectar si algo es irregular, como señaló Juez, 5 (2021). En este sentido, es posible argumentar que los aspectos conflictivos presentados por

los jueces y magistrados son, en realidad, complementarios, a medida que estos aspectos reflejan la necesidad de establecer una política de permanente capacitación ante los avances jurídicos regionales.

## Conclusiones

La Ley Modelo es un marco importante para pensar el combate y la prevención de esta criminalidad en la región latinoamericana de forma colectiva. Sin embargo, el escenario actual revela puntos importantes que deben ser agregados en forma de nuevas propuestas normativas, como también definir el rol que puede ejercer la academia para que las leyes modelo estén más completas al traer un abordaje amplio a partir de la contribución de diferentes legislaciones de países latinoamericanos. Por esta razón, investigar cómo los países de la región avanzan en sus marcos normativos individualmente es el primer paso para identificar y diseñar un logro colectivo contra el comercio ilícito y el crimen organizado transnacional.

El paso próximo a este logro colectivo que representa la Ley Modelo y lo que significa su colectividad o consenso en sí, es abrir el diálogo a los expertos nacionales que pueden

representar sus países en la escena regional y global. Tanto los jueces y magistrados de cada país como los demás funcionarios públicos que se empeñan como oficiales de aduanas y seguridad y fiscales nacionales deben de estar presentes en este debate. Jueces y magistrados son los que están cotidianamente en contacto con demandas penales ante al crimen organizado y el comercio ilícito y son quienes pueden identificar los vacíos, renombrándolos por los retos y las posibilidades que existen a nivel país. Además de servir como marco regional, el análisis posterior a la Ley Modelo del Parlatino es un producto de los jueces y magistrados, en adición a los senadores y diputados del Parlatino y las organizaciones aliadas, el cual debe de quedarse como un modelo el cual se puede utilizar para enriquecer los países de la región después de implementar proyectos colectivos futuros, particularmente proyectos de ley.

## Referencias Bibliográficas

- Coronel A., A. S. (2018). La Diplomacia Parlamentaria ¿Un mecanismo efectivo para el cumplimiento de los intereses nacionales? Caso Parlatino. Periodo: 2013-2017. [Propuesta de investigación previa a la obtención del título de internacionalista, Universidad Internacional del Ecuador]. Institutional Repository of UIDE.
- Council of Europe (2001). Convenio sobre la Ciberdelincuencia. Convenio de Budapest. Serie de Tratados Europeus, 185. [www.oas.org/juridico/english/cyb\\_pry\\_convenio.pdf](http://www.oas.org/juridico/english/cyb_pry_convenio.pdf).
- FAFT/OECD (2010). Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones. FATF Report.
- Félix, J. S. (2014). Parlamentos regionales. Una aproximación empírica a la dimensión participativa de los procesos de integración regional en Latinoamérica, in Eberhardt, María Laura (ed.), “Democracia local y participación ciudadana. Elaborando diagnósticos y diseñando propuestas desde una perspectiva latinoamericana”, 201-225.
- Global Financial Integrity. (2017). Transnational Crime and the Developing World. Washington D.C.: Global Financial Integrity.
- Juez, 1. (18 de mayo de 2021). Desafíos jurídicos. (M. Vieira, et al., entrevistadores).
- Juez, 2. (18 de mayo de 2021). Desafíos jurídicos. (M. Vieira, et al., entrevistadores).
- Juez, 3. (18 de mayo de 2021). Desafíos jurídicos. (M. Vieira, et al., entrevistadores).
- Juez, 4. (18 de mayo de 2021). Desafíos jurídicos. (M. Vieira, et al., entrevistadores).
- Juez, 5. (18 de mayo de 2021). Desafíos jurídicos. (M. Vieira, et al., entrevistadores).
- Juez, 6. (18 de mayo de 2021). Desafíos jurídicos. (M. Vieira, et al., entrevistadores).
- Juez, 7. (18 de mayo de 2021). Desafíos jurídicos. (M. Vieira, et al., entrevistadores).
- Juez, 8. (18 de mayo de 2021). Desafíos jurídicos. (M. Vieira, et al., entrevistadores).
- Lanni, S. & Barrientos C., F. (2018). El consumidor Latinoamericano: nuevos desafíos para la armonización del derecho. *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 23, junio.
- Monteiro, F. M. (2016). O Parlatino e os desafios da integração latino-americana: a questão das pluralidades. Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina. [www.hu.usp.br/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Mariah\\_Monteiro\\_II-Simpósio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-America-Latina.pdf](http://www.hu.usp.br/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Mariah_Monteiro_II-Simpósio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-America-Latina.pdf).
- OECD/EUIPO (2018). *Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones: Evidence from Recent Trends, Illicit Trade*. OECD Publishing, Paris/EUIPO, Alicante. <https://doi.org/10.1787/9789264289550-en>.
- OMA (2018). Cross-Border E-Commerce Framework of Standards. [www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/ecommerce/wco-framework-of-standards-on-crossborder-ecommerce\\_en.pdf?db=web](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/ecommerce/wco-framework-of-standards-on-crossborder-ecommerce_en.pdf?db=web).
- ONU (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.
- Parlatino (2017). Procedimiento para la elaboración, discusión y aprobación de proyectos de leyes modelo del



- Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), noviembre de 2017, <http://parlatino.org/wp-content/uploads/2017/09/procedimiento-aprobacion-leyes-modelo.pdf>
- Parlatino (2018). Proyecto de Ley Modelo sobre Extinción de Dominio del Comisión de Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino). 18 de diciembre de 2018, <https://parlatino.org/wp-content/uploads/2020/03/PLM-extincion-dominio.pdf>.
- Panamá (2019). Resolución JD No. 008-2019 de 4 de abril de 2019. Gaceta Oficial Digital, N28761, pp. 26-35. [www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28761/GacetaNo\\_28761\\_20190425.pdf](http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28761/GacetaNo_28761_20190425.pdf).
- Parlatino (2021a). Ley Modelo para Combatir el Comercio Ilícito y la Delincuencia del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), 11 de febrero de 2021, <https://parlatino.org/wp-content/uploads/2021/02/leym-combatir-comercioilicito-delincuencia.pdf>.
- Parlatino (2021b). Proyecto de Ley Modelo sobre Delitos Informáticos del Comisión de Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino). 11 de febrero de 2021, <https://parlatino.org/wp-content/uploads/2017/09/ley-modelo-delitos-informaticos.pdf>.
- Quispe R., C. (2012). La cooperación interparlamentaria en América Latina. *Revista Andina de Estudios Políticos*. Vol. II, N° 2, pp. 63-75.
- Quispe R., C. (2016). La Cooperación Interparlamentaria en América Latina. *Estudios Latinoamericanos*, (30-33), 179-188. <https://doi.org/10.22267/rceilat.12133033.63>.
- República Dominicana (2019). Ley No. 17-19 de República Dominicana sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados. G. O. No. 10934 del 28 de febrero de 2019. [www.micm.gob.do/images/pdf/transparencia/base-legal-de-la-institucion/leyes/LEY\\_17-19\\_.pdf](http://www.micm.gob.do/images/pdf/transparencia/base-legal-de-la-institucion/leyes/LEY_17-19_.pdf).
- TRACIT (2018). *Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito. Recomendaciones de Políticas para Combatir el Comercio Ilícito*. [https://www.tracit.org/uploads/1/0/2/2/102238034/tracit-ecuador\\_spa\\_final.pdf](https://www.tracit.org/uploads/1/0/2/2/102238034/tracit-ecuador_spa_final.pdf).
- UNDP. (2021a). Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. [www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html](http://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html).
- UNDP. (2021b). Objetivo 17: Alianza para lograr los objetivos. [www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-17-partnerships-for-the-goals.html](http://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-17-partnerships-for-the-goals.html).
- UNDP. (2021c). Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. [Targets.www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html#targets](http://Targets.www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html#targets).
- UNDP. (2021d). Objetivo 17: Alianza para lograr los objetivos. [Targets.www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-17-partnerships-for-the-goals.html#targets](http://Targets.www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-17-partnerships-for-the-goals.html#targets).
- UNODC (2000). Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus*



*Protocolos*, (15 de noviembre de 2000), disponible en <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

UNODC (2003). Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, (31 de octubre de 2003), disponible en

[https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf).

Wolfrum, R. (2013). *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford. Oxford University Press.

---

## Dr. Maurício Vieira

---

Profesor y coordinador de la Cátedra sobre el Combate al Comercio Ilícito y Prevención al Crimen Organizado Transnacional de la Universidad para la Paz (Costa Rica). Es Doctor en Política Internacional y

Resolución de Conflictos por la Universidad de Coimbra (Portugal), Mestre en Relaciones Internacionales y Bachiller en Periodismo por la Universidad de Fortaleza (Brasil).

---

## Licdo. Alejo Campos

---

Director Regional de Crime Stoppers International para Caribe, Bermuda y América Latina (CBLA\_CS) con sede en Panamá. Es experto asociado en Gestión de Conocimientos en temas de Gobernabilidad Democrática

y Seguridad Pública del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe en Panamá.

---

## Licda. Erika Chumaceiro

---

Directora Ejecutiva del Instituto Superior de la Judicatura de Panamá. Es egresada del Programa de Administración Pública de Georgetown University en Washington DC/ INCAE, Especialista en Docencia Superior, Especialista en Derecho Marítimo,

Diplomada en Ingeniería Pedagógica por la Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, y Abogada autorizada para ejercer la profesión tanto en jurisdicción Venezolana como en Jurisdicción Panameña.

## Licda. Emma Farris

---

---

Asistente de la Cátedra sobre el Combate al Comercio Ilícito y Prevención al Crimen Organizado Transnacional de la Universidad para la Paz (Costa Rica). Graduada de la George Washington University en 2019 con una

Licenciatura en Relaciones Internacionales, con énfasis en las Políticas de Seguridad y Latinoamérica.

## Dr. Juan Carlos Sainz-Borgo

---

---

Profesor y decano de la Universidad para la Paz (Costa Rica). Es Profesor Asociado de Derecho Internacional en la Universidad Central de Venezuela en Caracas y lo ha sido desde 1998. Es Licenciado en Derecho, Master en Derecho

Internacional y Doctor (Cum Laude) por la Universidad Central de Venezuela en Caracas y Master en la Universidad de Oxford (Reino Unido).