



## Nota Conceptual

Inteligencia artificial y delincuencia organizada

Julio de 2024 – diciembre de 2024

<b>Componente(s):</b>	Dirección – Laboratorio de innovación de EL PACCTO 2.0
<b>Acción:</b>	Inteligencia artificial y delincuencia organizada
<b>Línea de trabajo:</b>	<i>(si aplica)</i>
<b>Código(s) actividad(es):</b>	
<b>Principal output (OP) relacionado:</b>	<input type="checkbox"/> OP 1. Diálogo estratégico regional y cooperación en cuestiones de justicia y seguridad aumentadas. <input type="checkbox"/> OP 2. Capacidades técnicas y metodológicas fortalecidas, y aplicación de enfoques centrados en los derechos humanos, el género, la juventud, la sensibilidad ante los conflictos y la participación de la sociedad civil. <input type="checkbox"/> OP 3. Capacidades operativas para perseguir la delincuencia organizada en los principales mercados delictivos mejoradas. <input type="checkbox"/> No aplica
<b>País(es) participante(s):</b>	América Latina y el Caribe. Unión Europea.
<b>Institución(es) participante(s):</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades de justicia: ministerios de justicia, fiscalías y magistratura de los países participantes.</li> <li>• Autoridades de seguridad: ministerios de interior y seguridad pública, policías de los países participantes.</li> <li>• Autoridades europeas: Comisión Europea (DG INTPA, JUST y HOME), Eurojust, Europol.</li> <li>• Organismos regionales o internacionales: Consejo de Europa, AIAMP, COMJIB, AMERIPOL.</li> <li>• Sector privado: cuando sea necesario con la finalidad de potenciar la coordinación y cooperación público-privada y el fortalecimiento del Global Gateway.</li> </ul>

# 1. Contexto

La tecnología de inteligencia artificial (IA) en todos sus aspectos ofrece grandes posibilidades, pero también conlleva graves riesgos potenciales para el disfrute de los derechos humanos, el funcionamiento de la democracia y el mantenimiento y promoción del Estado de Derecho.

La versatilidad y la presencia de la IA hace que una parte de la sociedad y de las empresas la hayan integrado en su vida cotidiana. Los grupos de delincuencia organizada tampoco se han quedado al margen y utilizan cada vez más, y más sistemáticamente, herramientas de IA para cometer delitos como estafas y fraudes, ataques informáticos, secuestros virtuales, manipulación de mercados bursátiles, delitos contra el honor, la intimidad y la imagen, y el abuso sexual a menores, entre otros.

En este sentido, la utilización de la IA tiene tanto aspectos positivos para el estado de derecho, la justicia y la seguridad, como aspectos negativos como los mencionados anteriormente que deben ser tenidos en cuenta y minimizados en la medida de lo posible.

Aspectos positivos y utilización de la IA en materia de justicia y seguridad y las herramientas que actualmente existen:

- Recopilación y análisis de grandes cantidades de datos, y *machine learning*.
- Procedimientos judiciales más rápidos, gestión procesal y reducción de la mora judicial.
- Análisis de ADN y nuevas técnicas científicas.
- Escena del crimen, balística y armas de fuego.
- Detección de fraudes.
- Defensa contra ataques informáticos (*Firewalls* con tecnología *Deep Learning*, simulaciones de phishing, hacking ético).
- Seguridad fronteriza, defensa y patrullas autónomas en zonas marítimas y terrestres con escasa presencia.

Aspectos negativos de la IA vinculados a nuevos delitos y crimen transnacional organizado:

- *Deepfake* y delitos contra las personas.
- Delitos vinculados a la propiedad intelectual.
- Ataques informáticos (phishing, suplantación de identidad, malware, ataques de denegación de servicio – DDoS, etc.).
- Utilización de vehículos autónomos en el tráfico de drogas y armas.
- Robos, fraude, falsificación y personificación.
- La manipulación mediática y electoral.
- Utilización de algoritmos para manipular las licitaciones públicas y lograr infiltrarse en la economía legal.

## Marco normativo

El 17 de mayo de 2024, en el 133º período de sesiones del Comité de Ministros de Asuntos Exteriores de los 46 Estados miembros del Consejo de Europa se adoptó el [Convenio Marco sobre Inteligencia Artificial y derechos humanos, democracia y Estado de Derecho](#). Este es el primer tratado internacional sobre IA y ha contado con la participación de 11 países no miembros, entre los que se incluyen Argentina, Costa Rica, Estados Unidos, México, Perú y Uruguay, y de representantes de la sociedad civil y del sector privado.

El Convenio Marco sobre AI introduce un marco legal que abarca todo el ciclo de vida de sistemas de IA y aborda cuestiones que puedan poner en riesgo derechos humanos, democracia y estado de Derecho. Con ello, proporciona criterios de transparencia y control (Artículo 8 del Convenio Marco) para evaluar necesidad de establecer prohibiciones o pautas (Artículos 7 a 11) en uso de determinadas herramientas. Además, es jurídicamente vinculante y exige adoptar un mecanismo de control independiente (Artículo 23) para asegurar su implementación efectiva, así como que se informe a usuarios sobre uso de aplicaciones de IA y tendrá que garantizar rendición de cuentas y responsabilidad por impacto negativo.

Si bien el Convenio Marco sobre AI se puede considerar un hito importante, la Unión Europea (UE) y algunos países de América Latina y del Caribe ya han lanzado distintas iniciativas para regular los alcances de la IA en relación a su impacto en el estado de Derecho y, particularmente, su uso por parte de la delincuencia organizada.

A propuesta de la CE en abril de 2021, el Parlamento Europeo (PE) estuvo trabajando en un marco legislativo comunitario, ligeramente modificado de la propuesta enviada por la CE en materia de IA, la cual fue finalmente acordada políticamente entre el Consejo de la UE y los negociadores del Parlamento Europeo en diciembre de 2023; y aprobada por el Parlamento Europeo el 13 de marzo de 2024. No obstante, en paralelo, el Consejo Europeo, en su decisión UE 2022/2349 de 21 de noviembre de 2022 autorizó a la Comisión Europea (CE) la apertura de negociaciones en nombre de la UE con vistas a finalizar y adoptar el Convenio Marco sobre AI de 17 de mayo de 2024.

La titulada como “[European Union’s AI Act](#)” (en adelante, Ley de AI de la UE) entrará en vigor en junio de 2024 y será la legislación más comprehensiva sobre AI que se ha aprobado hasta la fecha en cualquier país o región del mundo. La Ley de IA se complementa con el Convenio Marco firmado en el marco del Consejo de Europa porque aborda aspectos distintos y complementarios de la IA.

La Ley de IA de la UE tiene como objetivo garantizar que los sistemas de IA comercializados en el mercado europeo, y utilizados en la UE, sean seguros y respeten los derechos fundamentales y los valores de la UE, mientras, al mismo tiempo, estimula la inversión y la innovación en IA en Europa. Además, la Ley de IA de la UE impone estrictas obligaciones de transparencia a los sistemas de IA de alto riesgo, mientras que esos requisitos serán menos estrictos para los modelos de IA de uso general. Restringe el uso por parte de los gobiernos de la vigilancia biométrica en tiempo real en espacios públicos a los casos de determinados delitos, la prevención de atentados terroristas y los registros de personas sospechosas de los delitos más graves ([Parlamento Europeo, 2024](#)). Finalmente, un aspecto de suma relevancia para la persecución de delitos es el requisito de transparencia que la nueva Ley de IA de la UE impone a los desarrolladores y empresas comercializadoras de IA.

En particular, la Ley de IA de la UE “prohíbe ciertas aplicaciones de inteligencia artificial que atentan contra los derechos de la ciudadanía, como los sistemas de categorización biométrica basados en características sensibles y la captura indiscriminada de imágenes faciales de internet o grabaciones de cámaras de vigilancia para crear bases de datos de reconocimiento facial. También se prohibirán el reconocimiento de emociones en el lugar de trabajo y en las escuelas, los sistemas de puntuación ciudadana, la actuación policial predictiva (cuando se base únicamente en el perfil de una persona o en la evaluación de sus características) y la IA que manipule el comportamiento humano o explote las vulnerabilidades de las personas” ([Parlamento Europeo, 2024](#)). Sin embargo, existen ciertas exenciones al uso de sistemas de identificación biométrica por parte de las fuerzas de seguridad para situaciones muy concretas, bien definidas y bajo cumplimiento de salvaguardias estrictas, limitando su uso en el tiempo y lugar, y con necesidad de autorización judicial o administrativa previa.

“Los sistemas de IA de uso general y los modelos en los que se basan deben cumplir ciertos requisitos de transparencia, respetar la legislación de la UE sobre derechos de autor y publicar resúmenes detallados del contenido usado para entrenar sus modelos. Los modelos más potentes que podrían plantear riesgos sistémicos deberán cumplir requisitos adicionales, como realizar evaluaciones de los modelos, analizar y mitigar los riesgos sistémicos e informar sobre los incidentes” ([Parlamento Europeo, 2024](#)). En este sentido, la IA generativa, como ChatGPT, no se considerará de alto riesgo (las características de alto riesgo se definen en el capítulo III de la Ley de IA de la UE), pero tendrá que cumplir requisitos de transparencia y con la legislación de la UE en materia de derechos de autor: (1) revelar que el contenido ha sido generado por IA; (2) diseñar el modelo para evitar que genere contenidos ilegales; y, (3) publicar resúmenes de los datos protegidos por derechos de autor utilizados para el entrenamiento. Además, las imágenes, contenidos de audio o de vídeo artificiales o manipulados («ultrafalsificaciones») deberán etiquetarse claramente como tales.

## 2. Marco de la intervención

### Laboratorio de innovación de EL PACCTO

Desde su nacimiento en 2017, EL PACCTO se ha caracterizado por ser un programa innovador que aborda los distintos desafíos de justicia y seguridad, así como el combate contra el crimen transnacional organizado, desde una nueva perspectiva de diseñando estrategias modernas y renovadas, y de búsqueda de resultados transformadores a corto, medio y largo plazo. Ejemplos de ello fueron las apuestas que el programa hizo por los Equipos Multidisciplinares Especializados (EME) el trabajo interinstitucional y especializado era muy escaso, la promoción de los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI), la creación de redes especializadas con fines exclusivamente operativos y de intercambio de información e inteligencia, o el lanzamiento de las acciones vinculadas a delitos ambientales (2017) y la obtención, transmisión y utilización de pruebas con finalidades procesales en países distintos de donde se habían cometido los delitos.

En esta segunda fase, EL PACCTO quiere seguir impulsando la innovación y desarrollando nuevas temáticas y herramientas de trabajo modernas y adaptadas a los nuevos desafíos. Es por este motivo que se crea el “Laboratorio de innovación de EL PACCTO 2.0”. El Laboratorio de innovación es una aproximación conceptual y práctica anclada al componente de Dirección del programa que desarrollará ideas, estrategias, formas y métodos de trabajar con la finalidad de ir un paso más allá tanto conceptual como práctico en el combate del crimen transnacional organizado. En este sentido, el Laboratorio de innovación funcionará como un *think and do tank* del programa y lanzará ideas de reflexión a las que podrán contribuir el conjunto de equipos directivos, de expertise y técnicos del programa.

Si bien la segunda fase del programa sigue estando principalmente anclada al principio de demanda de las instituciones socias, el Laboratorio de innovación trabajará como herramienta para proponer y desarrollar ideas y acciones que pueden o no tener una demanda específica pero que siempre estarán vinculadas a dar respuesta a nuevas tendencias y necesidades de las instituciones de justicia y seguridad. En este contexto, el primer tema que abordará el Laboratorio de Innovación de EL PACCTO 2.0 será la relación entre IA y crimen.

### **Coordinación y cooperación con otras iniciativas financiadas por la UE**

Dada la importancia creciente de la IA en la vida digital de la ciudadanía y las instituciones de la UE, América Latina y el Caribe, será importante analizar, coordinar, cooperar y buscar la creación de sinergias de trabajo con las distintas iniciativas y programas financiados por la UE u otros donantes relevantes.

En este caso, teniendo en cuenta que el proyecto [EU-LAC Digital Alliance Cyber](#) está iniciando sus trabajos en la temática, organizar reuniones de trabajo, coordinarse e, incluso, intentar co-organizar un evento birregional sería clave.

Así mismo, la UE está formulando la Team Europe Initiative en IA t desinformación. En relación a IA y desinformación, se han podido identificar distintos proyectos financiados por la UE que ya trabajan a nivel europeo sobre el tema: [vera.ai](#), [AI4TRUST](#), [TITAN](#) y [AI4MEDIA](#).

### **Marco de intervención**

La presente nota conceptual aborda la relación entre IA y delitos desde una perspectiva de las herramientas de IA que existen para perseguir delitos, aunque también tendrá en cuenta aquellos delitos cometidos utilizando IA mencionados anteriormente. Además, la focalización del programa en esta materia también estará centrada en el establecimiento de estándares nacionales, regionales e internacionales sobre el uso de herramientas teniendo en cuenta los marcos legales existentes vinculados a la nueva Convención marco sobre IA del Consejo de Europa y la Ley de IA de la Unión Europea.

En este sentido, y sin ser una lista cerrada de iniciativas a desarrollar, EL PACCTO 2.0 buscará promover la utilización de herramientas de IA, establecer estándares y estrategias proporcionadas en cuanto a las medidas adoptadas, la transparencia y el conocimiento de los códigos y algoritmos de las herramientas de IA utilizadas por las autoridades estatales, la prevención del sesgo de las mismas herramientas, la definición legal sobre qué y cómo se puede utilizar y las medidas y tiempos en los que se puedan utilizar

herramientas de IA para investigación de delitos, predecir conductas o apoyar su desarrollo en los sistemas de justicia, entre otros. Su dimensión de trabajo será principalmente birregional y regional.

El objetivo de esta línea de acción consiste en apoyar a las instituciones latinoamericanas, caribeñas y europeas en, por un lado, establecer estándares, acuerdos y estrategias comunes de trabajo vinculadas a la utilización de las herramientas de IA en el marco de la administración de justicia y el combate al crimen organizado con autoridades de seguridad, justicia y penitenciario; y, por otro lado, abordar desde una perspectiva birregional y regional la utilización de IA en la mejor detección del crimen y la investigación de aquellos delitos más relevantes cometidos por grupos criminales utilizando IA.

Además, se prevé fortalecer la interacción entre el sector público y el sector privado en el marco de la Global Gateway de la UE con la finalidad de impulsar nuevas formas de trabajo, buenas prácticas, estándares y la utilización de herramientas que permitan mejorar y fortalecer la administración de justicia y la actuación de los entes de seguridad.

En este marco de trabajo, en 2024 y 2025 se desarrollarán las siguientes actividades específicas por parte de la dirección de EL PACCTO 2.0:

- 1) **Producto sobre la inteligencia artificial y el crimen organizado.** Documento de diagnóstico, orientación y recomendaciones de trabajo para alinear la acción de EL PACCTO 2.0. El producto incluirá un análisis normativo visual con expresas referencias a los países pertenecientes al consorcio de EL PACCTO 2.0, la UE, América Latina y el Caribe y el Consejo de Europa; los principales delitos cometidos utilizando IA; las herramientas y buenas prácticas existentes para fortalecer la administración de justicia y el combate al crimen organizado; las experiencias en utilización de IA en la mejor detección del crimen y en su lucha eficiente; el trabajo realizado por otros programas financiados por la UE; y, unas recomendaciones y orientaciones de trabajo para EL PACCTO.
- 2) **Conferencia birregional sobre inteligencia artificial y delincuencia.** Presentación del producto elaborado, la orientación de acciones estratégicas de EL PACCTO en ambas regiones y el inicio de un trabajo más sectorial y exhaustivo dentro del programa en relación a la IA y el crimen. Además, será el momento de lanzar la idea de una alianza estratégica en IA entre EL PACCTO y el sector privado en el marco del Global Gateway.
- 3) **Evento de impacto sobre el uso de la IA por parte del crimen organizado.** Orientada por las 4 personas expertas seleccionadas para la redacción del producto inicial de la acción, el evento será definido con el equipo de EL PACCTO, las 4 personas expertas y los países socios para que tenga el impacto deseado y permita ser una actividad que lance otras actuaciones del programa.

### 3. Objetivos y resultados de la acción

- **Objetivos generales de la acción prevista:**

- Desarrollar conceptual y prácticamente la iniciativa de “Laboratorio de Innovación de EL PACCTO 2.0”.
- Promover la innovación constante en la lucha contra el crimen transnacional organizado y las nuevas tendencias criminales.
- Unificar estándares, estrategias y procedimientos vinculados a IA y crimen.
- Apoyar la utilización y el desarrollo de herramientas de IA para combatir eficazmente la delincuencia organizada birregional.

➤ **Objetivos específicos de la actividad 1:**

- Diagnosticar el estado de situación y la relación birregional sobre IA y delincuencia.
- Establecer prioridades de trabajo e identificar actividades a desarrollar dentro del ámbito de la IA.

➤ **Objetivos específicos de la actividad 2:**

- Diagnóstico lanzado y líneas de actuación identificadas birregionalmente.
- Abordar los retos de la IA y el crimen con el sector privado.
- Apoyar el diseño y creación de actividades vinculadas al Global Gateway.
- Constituirse como un foro de diálogo y debate sobre las nuevas tendencias criminales e IA en América Latina, el Caribe y la UE de modo birregional, regional y multipaís.

➤ **Objetivos específicos de la actividad 3:**

- Diseñar, crear y lanzar evento de impacto.
- Llegar a sensibilizar al mayor número de personas posibles en América Latina, el Caribe y la UE.

Los resultados esperados y conseguidos en el marco de las actividades realizadas están alineados con los indicadores establecidos en el marco lógico de EL PACCTO 2.0, los cuales fueron aprobados por la Unión Europea y son de obligado cumplimiento por el conjunto de socios implementadores del programa. En este contexto, la(s) presente(s) actividad(es) esperan o han conseguido los siguientes resultados:

➤ **Resultados esperados:**

- Diagnóstico lanzado y líneas de actuación identificadas birregionalmente.
- Evento de impacto lanzado exitosamente.
  - KPI específico: alcanzar un target de 500.000 personas de, al menos, 10 países UE-ALC distintos.

➤ **Resultados conseguidos:**

- No aplica.
- **Indicadores relevantes establecidos en el Marco lógico del programa (especificar):**
  - Outcome 1.
    - OC 1.6. Número de mecanismos políticos y técnicos regionales y birregionales para la cooperación en cuestiones de justicia y seguridad y penitenciarias en funcionamiento.
  - Output 1.
    - OT 1.1.1. Número de estrategias y/o acuerdos de cooperación regional y birregional para luchar contra la delincuencia organizada diseñados, revisados y/o listos para su aplicación con el apoyo del programa.
    - OT 1.1.2. Número de procesos de diálogo estratégico y normativo sobre cuestiones de justicia y seguridad que han recibido apoyo.
    - OT 1.1.3. Número de personas que participan en diálogos nacionales, regionales e internacionales y en actos de sensibilización sobre la delincuencia organizada.
  - Output 2.
    - OT 1.2.3 Número de leyes, políticas u otras normas nacionales diseñadas, revisadas y/o listas para ser implementadas con el apoyo de la intervención
- **Mención específica (si aplica ) a la contribución al marcador de género implementado por el programa** <https://www.oecd.org/dac/gender-development/Minimum-recommended-criteria-for-DAC-gender-marker.pdf>

La relación entre sesgo de género e IA lleva siendo evidente desde hace varios años. En las [conclusiones sobre la “Carta de los Derechos Fundamentales en el contexto de la inteligencia artificial y el cambio digital”](#) de la de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea (2020), ya se abogaba por afrontar la complejidad, imprevisibilidad y sesgos derivados de ciertos sistemas tecnológicos, los cuales aprenden mediante información y datos que en muchos casos tienen un sesgo de género, raza, idioma y religión importante. En este sentido, EL PACCTO 2.0 buscará promover la utilización de herramientas de IA, así como estándares, legislación y estrategias que no tengan sesgo de género y que sean transparentes en cuanto a código y método de “formación de la IA”.

## 4. Metodología de la acción

La metodología de trabajo será flexible y variante dependiendo del tipo de actividad organizada. Sin embargo, todas las conferencias y las reuniones de personas expertas seguirán un patrón específico de diálogo e intercambios de buenas prácticas, puntos de vista y modos de proceder.

Se considera que el trabajo a realizar irá por fases y a medida que se completen las fases se conseguirán hitos específicos. La primera fase está vinculada a la diagnosticar la situación actual e identificar amenazas,



buenas prácticas y solicitudes de cooperación. La segunda fase estará vinculada con la implementación de actividades regionales y birregionales, así como consolidar alianzas en materia de IA y delincuencia. Posteriormente, con la consecución de hitos y resultados intermedios, se avanzarán en otras fases.

Es importante remarcar que el objetivo de esta acción no es trabajar con los 33 países socios del programa, sino únicamente con aquellos que tengan interés y estén concernidos por el impacto de la temática.

## 4. Calendario orientativo

Actividad	Fecha orientativa	Inicio de la preparación
Producto sobre la inteligencia artificial y el crimen organizado	Julio 2024 – octubre 2024	Junio 2024
Conferencia sobre IA y delincuencia	Noviembre – diciembre 2024	Septiembre 2024
Campaña de sensibilización	Noviembre 2024 – febrero 2025	Octubre 2024

## 5. Participantes

- Autoridades de justicia: ministerios de justicia, fiscalías y magistratura de los países participantes.
- Autoridades de seguridad: ministerios de interior y seguridad pública, policías de los países participantes.
- Autoridades europeas: Comisión Europea (DG INTPA, JUST y HOME), Eurojust, Europol.
- Organismos regionales o internacionales: Consejo de Europa, AIAMP, COMJIB, AMERIPOL.
- Sector privado: cuando sea necesario con la finalidad de potenciar la coordinación y cooperación público-privada y el fortalecimiento del Global Gateway.