

Estrategia Nacional Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) en países Latinoamericanos: ¿desafío de política pública pendiente?

Carolina Sancho Hirane | Doctora en Conflictos, Seguridad y Solidaridad, Universidad de Zaragoza España y Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile.

Tema

La Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) es un problema mundial que se ha incrementado en los países Latinoamericanos y ha traído aparejado crecientes niveles de violencia que ponen a prueba la gobernabilidad política y la calidad de la democracia. En este contexto emerge como desafío la formulación de una política pública que contemple la elaboración de Estrategias Nacionales contra la DOT, para dar mayor eficacia y legitimidad a la prevención, persecución y sanción del crimen organizado (CO). Se proponen aquí elementos mínimos a considerar en la elaboración de estas estrategias.

Resumen

Este análisis aborda el tema de la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) como fenómeno internacional de alcance planetario que está afectando la seguridad de las personas en los países latinoamericanos, al visibilizarse un sustantivo aumento de la violencia con la que opera. Constituye un imperativo su abordaje o revisión bajo un enfoque de política pública, haciendo especial referencia a los principales desafíos a enfrentar.

Se plantea la importancia de contar con Estrategias Nacionales contra el Crimen Organizado transnacional (COT), que sistematicen los principales ilícitos vinculados a este tema en cada país y el modo en que serán abordados. A modo de orientación, son propuestos elementos mínimos que deben estar contenidos en ella. De esta manera, se contribuye a explicitar con claridad la respuesta, desde el Estado, bajo un enfoque de política pública. Con este enfoque es posible proporcionar un panorama integrado de la actividad delictual existente, así como facilitar una mejor gestión de los recursos y capacidades disponibles para ello. Para impulsar su desarrollo, es condición necesaria, más no suficiente, reconocer los beneficios que ofrece la elaboración de Estrategias contra el COT. Además, es clave la voluntad y compromiso de las autoridades políticas responsables en el tema. Ambos asuntos constituyen una tarea inconclusa en países latinoamericanos.

Análisis

Este análisis se estructura en base a tres ejes. El primero contempla una aproximación al fenómeno de la DOT¹ y su contextualización en países latinoamericanos. Posteriormente, explica la necesidad de profundizar el debate sobre la política contra la DOT. Se considera necesario superar la dicotomía política de gobierno versus política de Estado, enfatizando un enfoque de política pública y haciendo especial referencia a las diferentes etapas de elaboración que pueden visibilizarse en el marco de una Estrategia contra la DOT. Finalmente, se sugieren los elementos mínimos a considerar en dicha estrategia para contar con un instrumento de política pública que permita de forma coherente y consistente afrontar la criminalidad organizada bajo criterios de eficacia y legitimidad.

(1) DOT: aproximación contemporánea al fenómeno

El CO es un fenómeno de larga data en los países del mundo y de alcance mundial. Sin embargo, son escasos los consensos alcanzados entre los Estados para abordarlo. En efecto, la coordinación internacional ha sido lenta ante la dificultad de establecer posturas compartidas, entre todos los países, frente a este tema. Sólo en el año 2000, desde las Naciones Unidas (ONU) fue alcanzado un acuerdo de mínimos comunes, aunque sustantivo mediante la Convención de Palermo. Con ello, se aportó un insumo valioso para orientar a los países en su abordaje, desde sus respectivos Estados. De esta forma, los compromisos multilaterales facilitaron acciones tendientes a su monitorización, prevención, detección, persecución y sanción desde cada país, teniendo en cuenta estándares internacionales y estimulando respuestas nacionales.

Los países latinoamericanos también han reconocido este fenómeno en declaraciones regionales multilaterales, como la [Declaración de Seguridad de las Américas de México](#) en el año 2003. A través del tiempo, algunos de los ilícitos que configuran el CO se han potenciado ante la debilidad del Estado y erráticas formas de afrontarlos. Como ejemplo de ello puede observarse en zonas geográficas donde ante la ausencia del Estado se favorece que organizaciones del crimen organizado obtengan el control de la población y el territorio en lugares determinados, como ocurre en México y Colombia. Incluso, desde hace algunos años, por su magnitud e impacto, la DOT ha empezado a problematizarse como un problema de seguridad internacional (Berdal y Serrano, 2005).

La idea de fortaleza o debilidad del Estado no se reduce a la valoración de su presencia o no, en todo el territorio del país, aunque es un asunto relevante. Otro elemento clave es la calidad de su institucionalidad, que puede reflejarse, por ejemplo, en los niveles de corrupción que presenta. Este asunto es particularmente importante en materia del COT, toda vez que para quienes lo desarrollan la existencia de una estructura estatal funcional y complaciente a sus intereses es el ambiente propicio para delinquir. De esta manera, una institucionalidad fácil de corromper constituye el entorno ideal para ellos, mucho más que una institucionalidad ausente en diversos espacios nacionales.

¹ A efectos de este artículo se usará como sinónimo Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), Crimen Organizado (CO) y Crimen Organizado Transnacional (COT), siguiendo para ello lo indicado en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.

La crisis sanitaria causada por el COVID-19, por motivos de salud pública, ha obligado a los gobiernos a ejercer un mayor control territorial. Sin embargo, ello no ha impedido que la DOT mantenga su presencia, por medio de diversos ilícitos como el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico y trata de personas, la minería ilegal y los ciberdelitos, entre otros. No obstante, en algunos casos se han constatado algunas mutaciones en su práctica. Por ejemplo, en el caso del narcotráfico, ante la dificultad de una transacción directa de drogas, se ha sustituido por la venta a través de Internet, desafiando a las policías a un mayor monitoreo del ciberespacio y las diversas opciones que ofrece: páginas web, redes sociales, chats privados y *Dark Web*, entre otros.

Finalmente, cabe destacar que algunas tendencias, como las manifestaciones violentas del COT en Latinoamérica, adquieren cada vez más visibilidad, al punto de producirse el descuartizamiento de rivales. Cabe también destacar el aumento en el uso de armas y su calibre no sólo para proteger la mercancía, sino también para marcar territorios y ganarse el respeto de la comunidad cercana y de otras bandas. Todo ello no es posible sin corromper a funcionarios del Estado, logrando transitar, según la clasificación de Lupsha (1997), desde una etapa predatoria a una parasitaria, o bien, desde la parasitaria a una simbiótica y, en algunos casos, a fortalecer esta última fase en algunos países de la región al tratar de financiar las campañas electorales de influyentes candidatos a cargos públicos.

(2) Política pública para enfrentar la DOT: más allá de la dicotomía política de Estado o de gobierno

El debate sobre la naturaleza de la política que exige enfrentar la DOT, en tanto política de Estado o de gobierno, ha relegado aspectos más importantes de la política pública que se formula. De esta forma se da supremacía en el discurso a la proyección de la política, sobre el modo de elaboración, ejecución, evaluación y participación. Se genera así un dañino reduccionismo en el tratamiento del tema.

Podemos afirmar que tanto las denominadas “políticas de Estado” (PE), como las “políticas de gobierno” (PG) son políticas públicas y hacia futuro es más pertinente entenderlas en el último sentido que reducirlas al primer o segundo término, pues ello limita sustantivamente la calidad del debate y elaboración de la política pública. Resulta importante tener presente que es difícil, en una perspectiva de futuro, saber si actualmente una política pública será de PE o PG, es decir, si continuará o no cuando el gobierno cambie. Por ello parece estéril esta discusión, cuando lo realmente importante es la perspectiva de política pública y los elementos de análisis que involucra, siendo mucho más confiable hacer valoraciones asociadas a PE o PG, si observamos lo ocurrido en el pasado, pues se podrá apreciar con mayor certeza si una política pública trascendió el gobierno de turno o no.

De esta manera, un enfoque en términos de política de Estado o de gobierno conlleva a un análisis que se aleja de la esencia de lo relevante, que es cómo, desde el Estado, se responde a un problema público creciente que afecta uno de los principales componentes de la gobernabilidad de un sistema democrático, como es la seguridad. Por otro lado, para la oposición de turno, se trataría de justificar una participación

limitada de la que se resta, con la idea de que sería necesario modificarla tan sólo si cambia la coalición de gobierno, insinuando la discontinuidad de lo trazado, en vez de aportar y comprometerse en el logro de objetivos necesarios a alcanzar, independientemente de quién esté en el poder. Toda vez que los ilícitos correspondientes a la DOT no pueden ser debilitados o eliminados en democracias por sólo un período de gobierno, por largo que sea, debido a la complejidad que poseen.

Los elementos relevantes para la formulación de una política pública son tener claridad con relación a: ¿cuál es el problema público al que se espera dar respuesta?, ¿cómo puede ser afrontado considerando atribuciones, competencias y capacidades existentes?, ¿cuáles son los objetivos a alcanzar y cómo pueden ser operacionalizados para valorar efectividad de las acciones realizadas?, ¿es necesario hacer ajustes a lo establecido inicialmente?, y ¿son detectados cambios en el escenario desde donde el COT efectúa ilícitos?. De este modo, se contribuye a una rigurosa problematización aun cuando sea en un contexto reactivo. Además, promueve un debate experto, colaborativo y abierto, con la finalidad de responder de la mejor forma a las preguntas formuladas y dar legitimidad a la acción pública para alcanzar las metas establecidas. También, contribuye al fortalecimiento democrático, al generar procesos de participación, transparencia e integración de diversas perspectivas de análisis, evitando la peligrosa reducción a la exclusiva visión del problema desde el Estado, según sus organismos vinculados a la materia.

La incorporación en la agenda pública de ilícitos con características de DOT, que implican la formulación de una política nacional sobre el tema, puede fomentar la calidad de la democracia, si el enfoque de esta acción pública se orienta a identificar los diferentes elementos de la política pública y las diversas categorías de actores involucrados que requieren participación en todo el proceso de formulación y puesta en práctica de una política pública, es decir: problematización, formulación o elaboración, implementación, evaluación y retroalimentación. Aun cuando las políticas en materia de DOT puedan incluso contemplar limitaciones a derechos como la privacidad de las comunicaciones, para perseguir el tráfico de drogas o sustancias ilícitas, el derecho de propiedad, ante bienes adquiridos con dinero proveniente del narcotráfico, el derecho de libre desplazamiento entre países, al constatarse el tránsito ilícito de drogas o dinero, el secreto bancario ante sospechas fundadas de lavado de activos e incluso el financiamiento al terrorismo, entre otros.

Los países latinoamericanos, en forma incremental, desarrollan políticas públicas específicas para abordar diferentes ilícitos relacionados con la DOT. Aunque las políticas contra el narcotráfico son las que tienen mayor visibilidad, crecientemente se han incorporado fenómenos como es el tráfico de armas, tráfico y trata de personas, minería ilegal, delitos contra la propiedad intelectual y cibercrimes, entre otros. Sin embargo, políticas específicas para ilícitos que califican como DOT, son una condición necesaria pero no suficiente para afrontarlos desde el Estado en forma eficaz.

Las políticas especializadas pueden presentar falta de conexión y coordinación, con otras afines que presentan elementos de intersección en su comisión, investigación o persecución, produciendo al menos dos problemas desde la acción del Estado: por un

lado, no detectar todos los ilícitos que un mismo grupo está realizando; y, por otro, la superposición en equipos investigativos de diferentes ilícitos, generando conflictos de competencia entre ellos e incluso anulando alguna de las investigaciones, por ejemplo, al terminar enfrentados en el seguimiento o detención de ellos.

En este contexto, abordar los ilícitos desde una Estrategia Nacional contra la DOT favorece un tratamiento integral al crimen organizado, pues las bandas más poderosas realizan varios de ellos simultáneamente. Por ejemplo, una banda que se dedica al tráfico de drogas y lavado de activos, por la habilidad que desarrolla, puede añadir el tráfico y trata de personas como, asimismo, el tráfico de armas y la corrupción a funcionarios públicos.

(3) Estrategia nacional contra el DOT: una perspectiva integrada de ilícitos

La noción de estrategia puede ser ambigua, toda vez que se asocia a diferentes ideas (Mintzberg, 1993). En efecto, “una estrategia, es el *patrón o plan* que integra las *principales* metas y políticas de una organización, y, a la vez, establece la *secuencia coherente* de acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a *poner orden y asignar*, con base tanto en sus *atributos* en sus *deficiencias* internas, los recursos de una organización, con el fin de lograr una situación *viable y original*, así como anticipar los posibles *cambios en el entorno* y las acciones imprevistas de *oponentes inteligentes*” (Quinn, 1993, p. 5).

Aplicado al tema de la DOT, se trata de un enfoque que permita conectar diversos ilícitos que ocurren en el país y sus conexiones transnacionales, contribuyendo a dimensionar la magnitud del fenómeno, conocer el modo en que se manifiesta y, en consecuencia, valorar las capacidades requeridas para abordarlo. Además, facilita la colaboración internacional, al proporcionar más claridad sobre la detección de interacciones, desde diferentes países, evitando la duplicidad de pedidos desde diversas agencias nacionales. Entre las principales ventajas de abordar la DOT desde una perspectiva de política pública a través de Estrategias Nacionales contra el CO, se encuentran: (1) favorecer una visión integrada frente a la DOT en una perspectiva nacional; (2) fortalecer la coordinación interagencial; y (3) potenciar la inteligencia criminal.

Contar con una [Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado](#) que explicita un diagnóstico integrado, abordando los diferentes ilícitos detectados en un país, las prioridades que cada gobierno establece y los objetivos a alcanzar, actualmente se observa en países con mayor tradición en política pública sobre estos asuntos, como por ejemplo el Reino Unido, EEUU y España, entre otros.

En este sentido, recordemos que por política pública se entiende la “intervención del Estado, expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico-racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses” (Olavarría, 2007). Al relacionar política pública sobre COT y Estrategia Nacional en la materia, nuestro planteamiento busca enfatizar la existencia de un déficit latinoamericano con respecto a la promoción de elaboración de estas últimas, como parte de la política sobre el tema.

La coordinación interagencial entre diferentes instituciones de la administración pública no es una tarea sencilla, tal como explica Metcalfe: “resulta siempre precaria porque, la división organizacional del trabajo, reforzada por la especialización profesional y el autointerés burocrático, engendra tendencias centrífugas. En su grado mínimo, la coordinación implica que al trabajar, en conjunto, los elementos integrantes de un sistema no impiden, frustran o niegan las actividades que ellos mismo llevan a cabo. Puede afirmarse que la coordinación permite al todo desempeñarse mejor que a la suma de las partes o, por lo menos impedir la desintegración y la fragmentación” (1996, pp. 242-243). Ello adquiere relevancia debido a la diversidad de entidades de la administración pública en asuntos relacionados con el COT, tanto los diferentes ilícitos, como en las diversas fases de su seguimiento. De esta manera, la coordinación interagencial facilita la sinergia organizacional.

La inteligencia criminal puede potenciar una estrategia nacional contra la DOT, debido a que puede contribuir a su dimensionamiento y anticipación. Sin embargo, ello obliga a ir más allá de la inteligencia policial, pues se trata de tener una perspectiva integrada de diferentes ilícitos, para lo cual se requiere la información proveniente de otras entidades públicas como, por ejemplo: una unidad de análisis o inteligencia financiera; instituciones penitenciarias; instituciones aduaneras; y las entidades recaudadoras nacionales de impuestos, con diferente denominación según el país que se trate. De acuerdo con Sergi, “la inteligencia criminal permite identificar la naturaleza, las actividades, las características y los hábitos de los grupos criminales que operan en un área determinada y ofrece los conocimientos necesarios para evaluar las tendencias delictivas actuales y las amenazas percibidas” (2018, p. 610).

Este asunto se encuentra débilmente desarrollado en los países latinoamericanos, detectándose la privación del uso de un instrumento de gestión útil para tender a anticiparse a las acciones desarrolladas desde el CO. Frecuentemente se confunde con la inteligencia policial, reduciéndolo a la inteligencia que las policías pueden producir en materia de DOT, restando el aporte de otras entidades del ejecutivo vinculadas al tema, que acceden a datos e información privilegiados y que son críticos para caracterizar y anticipar el comportamiento de la criminalidad organizada. Desarrollar o fortalecer la inteligencia criminal requiere tanto un eficaz trabajo colaborativo entre instituciones del Estado como, también, una coordinación con otros países si el objetivo es debilitar las actividades provenientes de una DOT con alta capacidad de mutar cuando han sido detectados y de regenerarse cuando han sido debilitados.

(3.1) Elaboración de una Estrategia contra la DOT: elementos mínimos a considerar

A efectos de esta parte del trabajo, entendemos que una estrategia contra la DOT es consecuencia de la incorporación del tema en la agenda pública. Contempla una declaración estructurada y explícita de la autoridad competente sobre la forma en que, desde el Estado, busca alcanzar uno o varios objetivos sobre un asunto en particular, constituyéndose en un compromiso del más alto nivel. Para estos efectos, describe cómo se entiende y aborda un problema específico de política pública de relevancia para el gobierno, estableciendo y priorizando objetivos que son operacionalizados y evaluados en su grado de cumplimiento. En sistemas políticos democráticos se manifiesta a través de un documento público y en su proceso de elaboración contempla

instancias de participación para diversas instituciones del Estado, organizaciones privadas, el sector académico y la sociedad civil.

Una Estrategia contra el Crimen Organizado corresponderá entonces a una declaración sobre la manera en que los ilícitos considerados en esta categoría son prevenidos, perseguidos y sancionados por medio del establecimiento de objetivos basados en un diagnóstico de la situación en el país y las capacidades disponibles para afrontarlo.

Contar con una Estrategia contra el COT en países latinoamericanos puede ser provechoso por lo menos tres motivos. El primero, porque su formulación participativa otorga mayor legitimidad a los cursos de acción tendentes a la reducción de la criminalidad organizada, fortaleciendo la calidad de la democracia. El segundo, debido a que es útil a la eficacia y eficiencia de la gestión estatal, toda vez que el conocimiento público de la estrategia adoptada favorece procesos de rendición de cuentas sobre las metas establecidas, los recursos utilizados y los resultados alcanzados, fortaleciendo la transparencia de la administración pública. El tercero, porque es ventajoso bajo una óptica internacional, al poner a disposición información confiable sobre el estado del tema en el país, los compromisos que asume para abordarlo y las necesidades de cooperación requeridas. De esta manera, desde la comunidad internacional puede identificarse la ayuda o colaboración requerida en la certeza del buen uso que tendría.

Parte del éxito de una Estrategia contra el COT depende de una formulación adecuada. En efecto, es necesario que cumpla con criterios de consistencia según los objetivos establecidos y de coherencia entre los diferentes tópicos contemplados que dan sustento a las metas propuestas. En este sentido, es posible identificar elementos mínimos que requieren contemplar la estrategia, que corresponden a:

- (a) La finalidad: se espera responder a la pregunta, ¿cuál es el fin último de la elaboración de la estrategia contra el COT? Contestarla implica relacionar el documento con los fines últimos de la democracia y la gobernabilidad, es decir, la vida de las personas y la estabilidad institucional, entre otros.
- (b) Los principios orientadores: se refiere a aquellos valores que se han tenido presentes al elaborar la estrategia contra el COT y se busca promover en su desarrollo. Por ejemplo: participación, rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos, entre otros.
- (c) La conceptualización mínima y bases institucionales: describir lo que se entiende en el país por COT y los ilícitos que ello contempla. Explicar sus bases legales, compromisos internacionales en torno al tema y vinculación con otros documentos relacionados como, por ejemplo, una Estrategia Nacional de Seguridad o Estrategia de Seguridad del país, en caso de existir.
- (d) El diagnóstico de la situación: corresponde a una síntesis de los principales informes, estadísticas, indicadores y situaciones que contextualizan la situación del COT y sus ilícitos a nivel internacional y nacional. Ello da un sustento relevante para entender el problema de política pública que se enfrenta y las medidas (objetivos,

metas o acciones) a desarrollar para abordarlo. Hace posible una visión realista de la capacidad del Estado para afrontar el tema.

- (e) La arquitectura del sistema nacional contra el COT: el conjunto de instituciones, organismos y entidades vinculadas con la monitorización, prevención, detección, persecución y sanción del COT. Puede considerar diferentes niveles de actuación, por ejemplo: internacional, nacional, regional y local.
- (f) El establecimiento y priorización de objetivos principales (o generales) e identificación de objetivos específicos:
 - (1) Un objetivo principal corresponde a una declaración de lo que se pretende conseguir para afrontar el problema definido previamente (diagnóstico), a través de acciones específicas. Se formula por medio de un verbo infinitivo. Su explicitación debe estar ordenada según la importancia que tiene el objetivo, para facilitar la comprensión de los énfasis que la autoridad dará a las diferentes aristas del tema.
 - (2) Un objetivo específico corresponde a las actividades que permiten dar cumplimiento a un objetivo principal (o general). Aplicado al tema del COT, de acuerdo a lo indicado, puede plantearse, por ejemplo:
 - a. Reducir las muertes vinculadas al COT:
 - 1. Incrementar el decomiso de armas ilegales en la población.
 - 2. Ampliar las penas por muerte de ciudadanos inocentes en incidentes relacionados con el COT.
 - b. Incrementar la desarticulación de entidades dedicadas al COT:
 - 1. Fortalecer la coordinación interagencial entre entidades que investigan bandas sospechosas de COT.
 - 2. Aumentar la detección de lavado de dinero asociada al COT.
- (g) Identificación de meta(s) y sus indicador(es): una meta es una estimación del logro que se espera conseguir a partir de una acción específica. Un indicador es una cuantificación de la meta (puede ser o dicotómico) y permite valorar el nivel de cumplimiento de lo que se busca alcanzar en plazos determinados (anual, semestral u otro). En ocasiones esto no se encuentra en las estrategias por la dificultad de cuantificar o el problema político que puede producirse al evidenciar fracasos en algunas metas propuestas. No obstante, en la medida que sea posible, se recomienda incorporar los plazos, pues favorece un fidedigno dimensionamiento de la magnitud del problema que se afronta en el país. De acuerdo con lo indicado, en el ejemplo anterior, puede plantearse lo que se muestra en la Figura 1:

Figura 1. Objetivos, metas e indicadores para Estrategia Nacional de COT

Objetivo principal	Objetivos específicos	Metas	Indicadores
(a) Reducir las muertes vinculadas al COT	Incrementar el decomiso de armas ilegales en la población	Aumentar en un 50% el decomiso de armas ilegales, respecto al período anterior	Decomiso de armas ilegales período actual Decomiso de armas ilegales período anterior
	Ampliar el período de sanción en la cárcel por muerte de ciudadanos inocentes en incidentes relacionados con el COT	Aumentar en dos grados las penas que actualmente corresponde	Logrado o no logrado
(b) Incrementar la desarticulación de entidades dedicadas al COT	Fortalecer la coordinación interagencial entre entidades que investigan bandas sospechosas de COT	Crear instancia interagencial que identifique y soluciones al menos el 60% de problemas en la coordinación	Problemas resueltos Problemas detectados
	Aumentar la detección de lavado de activos asociada al COT	Aumentar en un 50% la detección de lavado de activos, respecto al período anterior	Detección lavado de activos período actual Detección lavado de activos período anterior

Fuente: elaboración propia, 2021.

- (h) Explicitar los responsables e involucrados en el cumplimiento de metas: resulta conveniente especificar los actores vinculados con el cumplimiento de cada meta (u objetivo específico), evitando situaciones de ambigüedad que los involucrados en el tema puedan desconocer su responsabilidad, o bien, que otro actor, sin atribuciones, intervenga. Para facilitar el trabajo de los diferentes actores convocados, provenientes de diversas organizaciones, es recomendable establecer un responsable que coordine el trabajo de todos, cuando ello sea posible.
- (i) Período de tiempo que contempla: la formulación de una estrategia siempre contempla un período determinado. Generalmente coincide con el período del gobierno de turno, favoreciendo su revisión y ajuste cuando es asumido un nuevo mandato presidencial. En ellas es posible visualizar las acciones orientadas al corto y mediano plazo, representado por la integración de las metas, sus indicadores y responsables, lo que frecuentemente se denomina plan de acción. El largo plazo se visualiza a través de los objetivos generales a alcanzar y la finalidad que se busca con ellos.

- (j) Políticas relacionadas: en el marco de una Estrategia contra el COT, frente a la existencia generalizada de diferentes políticas especializadas, éstas además han de estar relacionadas entre sí, potenciándose en aquellos aspectos donde se intersecan. De esta manera será posible identificar convergencias de ilícitos, con la finalidad de promover una mayor sinergia, desde el Estado, en su detección, prevención y persecución. Se favorece así una visión integrada de los diversos ilícitos asociados al COT, el modo en que se refuerzan y la forma en que puede ser debilitado o eliminado. Asimismo, se fortalece la coordinación interagencial al evidenciar la concurrencia de un mismo ilícito por parte de distintas agencias estatales, donde sólo una acción concertada puede evitar que la superposición de entidades preventivas o persecutorias termine beneficiando a quienes delinquen.

Finalmente, con relación a la duración de una estrategia, frecuentemente se tiene presente en su elaboración su vigencia para el período de mandato presidencial del gobierno de turno. Sin embargo, ello no siempre es así, las estrategias pueden cambiar al menos por tres motivos: (1) cambios sustantivos en el entorno nacional y/o internacional a partir del cual se reformula la estrategia; (2) el cumplimiento de los objetivos y/o metas establecidos en la estrategia, siendo necesario elaborar un documento nuevo que aborde los nuevos desafíos en el tema, en la convicción que una primera etapa ha sido cumplida; y (3) modificaciones relevantes en la problematización del fenómeno y modo de abordarlo, situación que puede ocurrir por un cambio en la orientación política del gobierno de turno y su modo de afrontar una política pública. Por ejemplo, ocurrió en el caso del narcotráfico, con el presidente Felipe Calderón (2006-2012) quien, al iniciar su mandato, anunció un cambio en la política hacia las drogas, declarando la guerra a su tráfico, aunque este cambio generó una escalada de violencia que aún 14 años después y tras varios presidentes electos no logra ser detenida.

La otra parte del éxito de una estrategia con la DOT depende de la voluntad política. Se requiere un compromiso permanente y visible de las máximas autoridades nacionales para que se considere como un documento vigente y relevante, que obligue a los involucrados a dar cumplimiento con lo consignado, pues se trata de la ruta establecida para abordar un tema que no sólo tiene implicancias nacionales sino también internacionales. Ante esto, el único camino posible para el éxito es la unidad de acción entre todos los afectados.

Conclusiones

La DOT es un fenómeno de alcance mundial que en forma creciente afecta a los países latinoamericanos. Abordar el tema desde una perspectiva de política pública orientada a la elaboración de Estrategias Nacionales contra la DOT puede contribuir a una acción más eficaz contra la criminalidad organizada. Además, favorecería la calidad de la democracia, al facilitar la participación en las diversas etapas de esta política pública, la eficacia de la gestión pública, al facilitar la rendición de cuentas sobre sus capacidades, recursos y objetivos alcanzados, y la cooperación internacional, al permitir establecer el tipo de colaboración necesaria como resultado de la explicitación estructurada y oficial del estado del tema en el país y los compromisos adquiridos para enfrentar la criminalidad organizada.

No hay una única forma de elaborar una Estrategia Nacional contra la DOT, encontrándose diversos ejemplos de ellas. Sin embargo, es posible identificar elementos mínimos en su formulación que otorgan coherencia y consistencia a sus planteamientos. Esto es particularmente necesario para los países latinoamericanos, pues un documento del tipo Estrategia Nacional contra el COT está ausente en sus políticas públicas sobre el tema.

Bibliografía

Berdal, M., y M. Serrano (comp.) (2005), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*, Fondo de Cultura Económica, México.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (2000), Italia.

Declaración de Seguridad de las Américas de la OEA (2003), México.

Lupsha, Peter (1997), "El crimen organizado transnacional versus la Nación-Estado", *Revista Occidental*, vol. 14, nº 81, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, pp. 15-48.

Metcalfe, Less (1994), "Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública, en Bernardo Kliksberg (comp.), *El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, FCE, INAP, México.

Mintzberg, Henry (1993), "Las cinco Ps de la estrategia", en Henry Mintzberg y James Quinn, *El Proceso Estratégico*, Prentice Hall, México.

Olavarría, Mauricio (2007), "Conceptos básicos en el análisis de Políticas Públicas", Departamento de Gobierno y gestión pública, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Chile.

Quinn, James (1993), "Estrategias para el cambio", en Henry Mintzberg y James Quinn, *El Proceso Estratégico*, Prentice Hall, México.

Sergi, Anna (2018), "Las agencias de inteligencia criminal", en Mariano Tenca y Emiliano Méndez (comp.), *Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana*, Ediciones Didot, Argentina.