

## COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO: LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA NACIONAL

- El Ejecutivo presentó un proyecto de ley que busca hacerse cargo de la proliferación y profesionalización de bandas criminales y delictuales en nuestro país, modernizando la figura del delito de asociación ilícita.
- Si bien la iniciativa de ley representa un gran avance, se requiere la aprobación de toda la agenda legislativa de seguridad que está actualmente en el Congreso, la cual incluye las leyes de control de armas, la modernización del sistema de inteligencia del Estado y modificaciones a la Ley N° 20.000, entre otras.
- Además, avanzar en una política nacional contra el crimen organizado, que cuente con un modelo integral, transversal e interinstitucional para abordar un tema de gran relevancia para la población cada vez más presente en nuestro país.

Los hechos ocurridos el pasado diciembre, cuando en una semana dos balaceras en lugares de alta afluencia en Maipú dejaron tres personas fallecidas y otras seis heridas, han vuelto a levantar el debate sobre la instalación del crimen organizado en nuestro país, principalmente relacionado al narcotráfico, y cómo combatirlo.

Actualmente, en Chile y el mundo existen diversos delitos que están asociados a grupos organizados, la mayoría de ellos transnacionales. Si bien el más común y conocido en América Latina es el narcotráfico y la violencia que éste trae asociada, hay otros emergentes que se han instalado en el último tiempo en el país, tales como el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el contrabando, el terrorismo y el lavado de activos, ente otros.

De acuerdo al proyecto presentado por el Gobierno, por sus características específicas, Chile es más vulnerable a este tipo de delitos: la extensa frontera terrestre (con gran cantidad de pasos fronterizos habilitados y no habilitados), y marítima (incluyendo puertos y caletas); las rutas secundarias intercomunicadas con escaso control; la proximidad a países productores de drogas y el creciente tránsito comercial y migratorio.

El Gobierno ha desarrollado esfuerzos importantes para enfrentar los desafíos de la delincuencia organizada. Durante el 2018 y 2019 se creó la Unidad de Coordinación

Estratégica<sup>1</sup> -con tres oficinas en la Macrozonas Norte, Centro y Sur-, centros interinstitucionales de fusión de información con foco en prevenir, controlar y apoyar en la persecución de la criminalidad organizada de acuerdo a las características específicas del territorio en el que se insertan; la colaboración entre las Fuerzas de Orden y Seguridad con otras instituciones públicas participantes del sistema de seguridad pública, así como también el apoyo de las Fuerzas Armadas a las policías con equipos y transporte para fortalecer el control fronterizo contra el narcotráfico; la implementación del Programa Barrios Prioritarios para terminar con la violencia que afecta a algunos territorios del país, entre otros. Sin embargo, estos esfuerzos han sido insuficientes para detener el alza de estos delitos y el creciente temor de la población frente a ellos.

#### **PROYECTO DE LEY: BUENAS NOTICIAS**

El pasado 27 de diciembre, el Presidente de la República firmó un proyecto de ley contra el crimen organizado, explicando que “nuestra legislación para combatir el delito de la asociación ilícita data del año 1874 y está totalmente obsoleta y ha demostrado ser muy ineficaz”.

El proyecto de ley es ciertamente un paso en la dirección correcta. En Chile, el crimen organizado actualmente se sanciona bajo la figura de asociación ilícita, la que por la amplitud en que se encuentra consagrada, ha sido delimitada por la doctrina y la jurisprudencia al cumplimiento de requisitos muy específicos que no se relacionan necesariamente a la forma en que hoy se constituyen estas organizaciones. Así, este proyecto busca hacerse cargo de la proliferación y profesionalización de bandas criminales en nuestro país, modernizando la figura del delito a través de la creación de un delito de asociación delictiva y un delito de asociación criminal; incentivando a la denuncia por parte de sus miembros y facilitando el uso de técnicas especiales para su investigación.

Sin embargo, el Ejecutivo ya ha presentado otros proyectos de ley relacionados a extender la utilización de estas técnicas a delitos diferentes a los actualmente contemplados. El proyecto que buscaba fortalecer la fiscalización y la persecución de los delitos de robo y hurto de madera en troza (Boletín 12.001-25), permitiendo el uso de estas técnicas para la investigación de este delito, fue rechazado en general en el Senado en julio de 2020 y, tras la insistencia del Ejecutivo en la Cámara de Diputados, fue rechazado hace unos días por no alcanzar el quorum necesario. Asimismo, el proyecto de ley que modifica el Código Procesal Penal con el objeto de permitir la utilización de técnicas especiales de investigación en la persecución de conductas que la ley califica como terroristas (Boletín 12.589-07), presentado en

abril de 2019, sigue en primer trámite constitucional en el Senado. En este contexto, el nuevo proyecto de ley presentado es un avance importante: pretende eliminar las restricciones al listado de delitos que pueden ser investigados utilizando estas técnicas, siendo lo relevante la criminalidad organizada y no el delito específico al que dedican su actividad.

Asimismo, existen otros proyectos de ley que han sido impulsados para enfrentar el crimen organizado, los cuales aún no son aprobados. Uno de ellos es el que fortalece y moderniza el Sistema de Inteligencia del Estado (Boletín Nº12.234-02), a fin de contar con una acción coordinada, preventiva y eficiente frente a las amenazas de seguridad interna y externa, crimen organizado, terrorismo, narcotráfico, tráfico de migrantes, entre otros; así como proveer información a la autoridad para la toma de decisiones oportunas con conocimiento del escenario al que se enfrenta. Este proyecto fue presentado en noviembre de 2018 y actualmente está siendo discutido en la Cámara de Diputados en su segundo trámite constitucional.

Otro ejemplo es el que modifica la Ley Nº 20.000 y diversos cuerpos legales, con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado, regulando el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortaleciendo las instituciones de rehabilitación y reinserción social (Boletín Nº 13.588-07 y otros refundidos). Este proyecto, que pone énfasis en las acciones destinadas a limitar la capacidad económica de las organizaciones criminales, fue presentado en junio por el Ejecutivo y se encuentra actualmente en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

A esto se le agregan los dos proyectos de control de armas, dado el aumento en el uso de éstas en la comisión de los delitos relacionados: el denominado Ley Base de Control de Armas (Boletín 9993-25, presentado en 2015, refundido con otras mociones), que busca aumentar las penas para el porte ilegal de armas en lugares de libre acceso al público y el porte ilegal de armas simple, además de varios cambios administrativos para la fiscalización, inscripción y tenencia de armas. Está en segundo trámite constitucional en el Senado, con suma urgencia. Asimismo, está el proyecto presentado en 2018 por el Ejecutivo, el cual establece normas especiales para la entrega voluntaria de armas de fuego a la autoridad, fija obligaciones a ésta, determina un plazo para la reinscripción de dichas armas y declara una amnistía (Boletín Nº12.229-02). Este proyecto no ha tenido movimiento alguno y se encuentra en primer trámite constitucional en el Senado.

En este contexto, es importante relevar que el proyecto recientemente presentado por el Ejecutivo, si bien constituye un avance, requiere del apoyo del Congreso para

sacar adelante toda la agenda legislativa pendiente que le dé coherencia y una mirada global al combate al crimen organizado. Sin embargo, estos cambios legislativos por sí solos no serán suficientes para producir cambios permanentes. Para enfrentar la situación actual se requiere de una mirada técnica y política integral que la enfrente y aborde en profundidad.

### **LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA NACIONAL**

Si bien la delincuencia organizada en Chile no posee la magnitud que se observa en otros países, es fundamental ampliar la mirada desde el narcotráfico a otros delitos emergentes para evitar que se asienten en nuestro país. Frente a esto, se requieren esfuerzos políticos, administrativos, legales e institucionales. Sin embargo, todo esto debe ir bajo un marco que le dé dirección, coherencia, y vocación de largo plazo. Para eso es indispensable diseñar una política de Estado, nacional y transversal que abarque, al menos, los siguientes elementos:

1. **Diagnóstico:** contar con estadísticas actualizadas y la visión de diversos actores para analizar la situación real del fenómeno y obtener una mirada integral de lo que se debe abarcar. Sin embargo, esto no debe retrasar el diseño ni la implementación de la política cuando ya se sabe que la amenaza es real.
2. **Delitos priorizados:** evaluar los delitos a incluir en la política sobre la base de la evidencia. Si bien el narcotráfico es el más conocido -y la violencia que éste trae asociada- es fundamental incluir otros que, aunque emergentes, pueden significar un deterioro importante de la seguridad e institucionalidad. Entre estos delitos se encuentran el terrorismo, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el lavado de activos y el contrabando. Adicionalmente, se requiere revisar el origen de estos delitos para poder prevenirlos antes que se conviertan en flagelos inabarcables. En el caso del narcotráfico, una mirada a la desviación de precursores químicos -sustancias legales que se utilizan para fabricar o abultar drogas, presentes en grandes cantidades en nuestro país- pueden ayudar a entender el negocio y combatirlo más eficazmente.
3. **Foco territorial:** las diversas realidades en las diferentes zonas del país hacen que los delitos tengan características específicas que deben abordarse con estrategias diferenciadas. Así como en el norte la permeabilidad de la frontera permite la presencia de delitos transnacionales como el narcotráfico, tráfico ilícito de migrantes, contrabando o trata de personas, en el sur los principales delitos asociados a grupos organizados son los relacionados a la violencia y la delincuencia rural. Por su parte, la zona centro concentra los delitos más violentos, los cuales no sólo tienen mayor connotación pública, sino que

producen un mayor temor en la población. La política debe poder focalizarse de acuerdo a las características particulares de las zonas y de los delitos específicos en cada una de éstas.

4. **Modelo de trabajo:** se debe definir una metodología sobre la cual implementar las acciones propuestas en la política, la que debe incluir necesariamente objetivos claros y evaluables a los que se pueda realizar un seguimiento constante y verificar su cumplimiento. Estas acciones deben estar enfocadas en la prevención, control y persecución del crimen organizado, permitiendo impactar en sus redes de distribución y logística en las que operan las organizaciones criminales, sus integrantes, y su patrimonio.
5. **Experiencia comparada:** para todo proceso de construcción de política pública -más aún de política nacional- es necesario revisar qué se ha hecho en otros lugares del mundo y qué ha funcionado y qué no. Si bien no necesariamente una política que ha sido exitosa en un lugar específico lo será en otro, sí es importante mirar otras experiencias para aprender de ellas. En este sentido, se podría mirar los ejemplos de Estados Unidos en su batalla contra la violencia de pandillas; la experiencia europea de creación de un centro multilateral para el cuidado de sus fronteras; el modelo argentino de centro de fusión de información multiagencial o la instancia franco -española de integración policial, todas experiencias exitosas que en la actualidad abordan el crimen organizado transnacional.
6. **Articulación interinstitucional:** la delincuencia organizada es un fenómeno complejo que se debe abordar desde diversos sectores dentro del Estado. Actualmente existen servicios en varios ministerios que aportan para su prevención, control y persecución. Así, se debe potenciar y fortalecer la coordinación entre estas instituciones, que incluyen a Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Gendarmería de Chile, Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Dirección General de Aeronáutica Civil, Servicio Nacional de Aduanas, Dirección General de Movilización Nacional, Unidad de Análisis Financiero, entre otras. En este contexto, habrá que evaluar la pertinencia de crear una institucionalidad que reúna estas instituciones para hacer más eficiente el combate contra el crimen organizado.
7. **Actores diversos:** un tema tan complejo y multifactorial como el delito, tanto en su origen, como en su manera de prevenirlo o controlarlo, a la hora de construir una política es clave contar con la participación de actores de sectores diversos y transversales. Además del sector público se debe incluir al sector privado, tanto desde el mundo empresarial, como de la sociedad civil; y la comunidad

internacional, desde otros estados, agencias internacionales de cooperación (como UNODC, la DEA, EUROPOL, entre otras), instituciones pares para abordar temas de manera conjunta, entre otros.

8. Recursos focalizados: si bien existen recursos en diversas instituciones y muchos de ellos con destinos similares o complementarios a la lucha contra la delincuencia organizada, es indispensable contar con recursos particulares para este fin, especificados anualmente en la Ley de Presupuestos. Sin embargo, para que esos recursos cumplan con su objetivo, es fundamental desarrollar previamente planes de inversión plurianuales conjuntos entre las diversas instituciones, de manera que todas sepan con qué cuentan, cuáles son los objetivos y cuáles son las brechas financieras para alcanzarlos.
9. El crimen organizado muta con más velocidad que la capacidad del Estado de adecuarse a las nuevas estrategias para derrotarla. Así, la política, si bien debe buscar ser un acuerdo transversal con miras a largo plazo, requiere también de la flexibilidad para adaptarse a los nuevos tiempos y la profesionalización de quienes se dedican a este negocio ilícito.

## CONCLUSIONES

La delincuencia organizada es una realidad que ya se ha instalado en Chile. El proyecto de ley que presentó el Gobierno es una buena señal para avanzar en su prevención y control, pero no es suficiente para abordar el fenómeno de manera integral. Para esto, se deben lograr los acuerdos necesarios para avanzar en la agenda legislativa pendiente en el Congreso, la cual complementará y ampliará el alcance del proyecto ingresado por el Ejecutivo.

Adicionalmente, es fundamental avanzar en una política nacional contra el crimen organizado, que cuente con las visiones y aprobación de diversos sectores y actores que pueden aportar con propiedad en este tema. Sólo un modelo integral, transversal e interinstitucional será capaz de abordar un tema de esta relevancia para la población cada vez más presente en nuestro país.

---

<sup>i</sup> La UCE cuenta con diferentes instituciones instaladas en las oficinas y otras que apoyan estratégicamente desde fuera. UCE Norte (Iquique): Carabineros, PDI, Gendarmería, DIRECTEMAR, DGAC, Aduanas; UCE Centro (Santiago): Carabineros, PDI, Gendarmería, DIRECTEMAR, Aduanas y DGMN; UCE Sur (Temuco): Carabineros, PDI y Gendarmería.