

CRIMEN ORGANIZADO: ANÁLISIS Y DESAFÍOS PARA CHILE

*Pía Greene Meersohn**
*Camila Astraín Rubio***
*Catalina Salas Kuscevic****

RESUMEN

Este artículo tiene por objeto analizar el fenómeno del crimen organizado en Chile con la finalidad de identificar los principales desafíos que actualmente enfrenta el país. Para ello se realiza una breve contextualización de qué se entiende por crimen organizado transnacional, para luego caracterizar su presencia a nivel mundial, regional y nacional. Posteriormente se presentan ejemplos de buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de prevención, control y persecución del crimen organizado y se finaliza con una reflexión en torno a los principales avances y desafíos que la criminalidad organizada ha impuesto en Chile a nivel del marco normativo, institucional y de la “Política Nacional contra el Crimen Organizado”.

Palabras claves: Seguridad, delincuencia, crimen organizado transnacional, institucionalidad, políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene por objeto analizar el fenómeno del crimen organizado en Chile con la finalidad de identificar los principales desafíos que el marco normativo, institucional y las políticas públicas enfrentan actualmente en el país. Para esto, el

* Candidata a doctora en Ciencias Políticas, Universidad Católica Argentina; máster en Acción Política, Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho, Universidad Francisco de Vitoria; periodista, Universidad de los Andes. Correo electrónico: pia.greene@uss.cl

** Máster en Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile; trabajadora social, Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: camila.astrain@gmail.com

*** Abogada, Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: catalina.salas@uss.cl
Centro de Estudios para la Acción y Prevención en Seguridad Pública y Crimen Organizado, Universidad San Sebastián

artículo iniciará con una breve contextualización de qué se entiende por crimen organizado transnacional, para luego caracterizar su presencia a nivel mundial, regional y nacional, lo que permitirá evidenciar cómo la criminalidad organizada representa un desafío global, donde los efectos de la operación de los mercados ilícitos se hacen visibles a nivel local, lo que afecta la calidad de vida de miles de habitantes alrededor del mundo¹.

En una segunda etapa, el artículo presentará y examinará buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de prevención, control y persecución del crimen organizado, destacando especialmente aquellas que han estado orientadas al fortalecimiento del control de fronteras terrestres, marítimas y aéreas, así como también aquellas enfocadas en el fortalecimiento de la coordinación entre las instituciones del Estado y la cooperación internacional, como elementos que la evidencia ha demostrado ser indispensables para generar estrategias efectivas en la materia.

Con todo lo anterior, el artículo pretende reflexionar en torno a los principales avances y desafíos que la criminalidad organizada ha impuesto en Chile, tanto desde el punto de vista del marco jurídico e institucional como a nivel de la Política Nacional contra el Crimen Organizado, con la esperanza de que puedan contribuir al actual debate constitucional y legislativo que vive el país.

I. CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

1. Un desafío global

El concepto de crimen organizado transnacional posee diferentes aproximaciones para su definición, sin embargo, el mayor consenso internacionalmente reconocido se logró en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000, suscrita por más de 170 países con el objetivo de promover la cooperación internacional para prevenir, controlar y perseguir eficazmente este tipo de crimen.

En el documento resultante de la Convención, delincuencia organizada transnacional se define como una actividad llevada a cabo por un grupo estructurado de tres o más personas, la que posee cierta permanencia o continuidad temporal y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, con la finalidad de obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes” (Viena: UNODC, 2011). https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf

beneficio de orden material, y que presenta carácter transnacional, es decir, que trasciende barreras culturales, sociales y geográficas².

Si bien la definición de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) señala que los delitos que abarca el crimen organizado transnacional son de carácter grave e internacional, es decir, se relacionan con más de un país, es importante destacar que las externalidades negativas de su operación se hacen sentir especialmente a nivel local. Ejemplo de lo anterior es el tráfico de drogas, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el lavado de activos, el tráfico de armas de fuego, el contrabando, entre otros.

Los grupos delictivos trabajan con delincuentes nacionales, lo que deviene en el surgimiento de organizaciones criminales que utilizan la violencia y la criminalidad para asentarse en localidades urbanas que se convierten en zonas peligrosas. La extensión de estas zonas deriva en la instalación de “territorios sin ley”: lugares con poca presencia del Estado donde el crimen organizado comienza a ocupar su rol, desafiar su existencia y exponerlo cada vez más a la corrupción. Al mismo tiempo, la economía formal se reemplaza por el lucrativo negocio del narcotráfico, el que comienza a expandirse y legitimarse y no permite la instalación de una institucionalidad legal, reforzando el terreno para la expansión de las actividades ilegales³.

El último reporte del Índice Global del Crimen Organizado⁴, publicado en septiembre de 2023, reveló que el crimen organizado continúa creciendo globalmente, con el 83% de la población mundial viviendo en condiciones de alta criminalidad⁵. En este contexto, esta amenaza global debiese formar parte de uno de los principales desafíos de los Estados para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos” (Nueva York: UNODC, 2004).

³ Eugenio Burzaco y Sergio Berensztein, *El poder narco: drogas, inseguridad y violencia en la Argentina* (Buenos Aires: Sudamericana, 2014).

⁴ El índice se mide en tres niveles: 15 variables de mercados criminales presentes en los países (estos son: trata de personas, tráfico de personas, tráfico de armas, delitos contra la flora, delitos contra la fauna, delitos contra los recursos no renovables, comercio de heroína, comercio de cocaína, comercio de *Cannabis*, comercio de drogas sintéticas, delitos financieros, delitos ciberdependientes, comercio ilícito de productos sujetos a impuestos especiales, productos falsificados, y extorsión y cobros ilegales por protección), 5 tipos de actores criminales (estos son: grupos de tipo mafioso, redes criminales, actores integrados en el Estado, actores extranjeros, y actores en el sector privado) y 12 variables acerca de resiliencia, definida como la existencia y capacidad de los países de enfrentar este tipo de criminalidad (estas son: liderazgo político y gobernanza, transparencia gubernamental y rendición de cuentas, cooperación internacional, políticas y leyes nacionales, sistema judicial y detención, cuerpos de seguridad, integridad territorial, lucha contra el lavado de dinero, capacidad de regulación económica, apoyo a víctimas y testigos, prevención, y actores no estatales).

⁵ Global Initiative Against Transnational Organized Crime, “Global Organized Crime Index 2023”, GI-TOC, 2023. <https://ocindex.net/report/2023/0-3-contents.html>

Sumado a esto, la magnitud del mercado es altamente preocupante: según estimaciones de la UNODC, la delincuencia organizada transnacional genera 2,1 billones de dólares por año, lo que equivale al 3,6% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial⁶. Por su parte, estimaciones del Fondo Monetario Internacional cifran el lavado de dinero mundial anual entre 2% y 5% del PIB mundial⁷.

De acuerdo con el índice recientemente publicado, Asia se posiciona como el continente que concentra los mayores niveles de criminalidad (5,47), seguido por África (5,25) y las Américas (5,20), todas por sobre el promedio de 5,03 puntos en la escala global. Si consideramos que la presencia o tránsito de organizaciones criminales trae dentro de sus externalidades negativas un aumento de la violencia por los mecanismos que estas utilizan para operar en los territorios, se puede observar que el continente más afectado es América, al liderar la tasa de homicidios a nivel internacional, con 17,2 víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, superando con creces la tasa mundial registrada (6,1)⁸.

Si se analiza con mayor detención lo que ocurre en el continente americano, es posible reconocer que es América Latina y el Caribe donde se concentra especialmente esta problemática. Según estimaciones de Naciones Unidas, el 2018 se produjeron en esta zona el 50% de los homicidios a nivel mundial⁹ y de acuerdo con estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo este tipo de violencia genera un costo económico del 3% del PIB de la región¹⁰.

Lo anterior es especialmente preocupante considerando que en América Latina se produce la totalidad de cocaína que se consume a nivel mundial y se encuentran los mayores productores de marihuana (Paraguay y Colombia), por lo que el narcotráfico es una de las principales amenazas del crimen organizado transnacional en la región¹¹. Asimismo, el hecho de que muchas veces las organizaciones criminales utilizan armas de fuego, la extorsión y otras formas de violencia dentro de sus modos de operación, provoca no solo un efecto a nivel de criminalidad sino también un aumento en la sensación de inseguridad en la población. Según un estudio elaborado

⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Estimating illicit financial flows”.

⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Estimating illicit financial flows”.

⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Estudio Mundial sobre el Homicidio: Resumen ejecutivo” (Viena: UNODC, 2019). https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIOS_EN_ESPANOL.pdf

⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Estudio Mundial sobre el Homicidio”.

¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, “Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe” (Washington: BID, 2017). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-Nueva-evidencia-y-hallazgos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

¹¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “World drug report 2019” (Viena: UNODC, 2019). <https://wdr.unodc.org/wdr2019/>

por Latinobarómetro¹², los tipos de violencia que los ciudadanos reconocen que ocurren con mayor frecuencia son: la violencia en las calles (34,6%), la violencia de las maras-pandillas (25,2%) y la violencia del crimen organizado (17,3%).

2. Realidad en Chile

Si bien a nivel mundial Chile es considerado un país pacífico dentro de la región¹³, en los últimos años el fenómeno criminal ha experimentado un cambio, y así, el país ha pasado de tener una gran cantidad de delitos contra la propiedad a ser un país de delitos violentos en contra de las personas: en el primer semestre de 2012, los delitos violentos representaban solo 18% de los delitos de mayor connotación social (DMCS)¹⁴, mientras que en el primer semestre de 2022 esta cifra aumentó a 28% del total. Esta es la segunda cifra más alta en los últimos 10 años, solo superada el 2020¹⁵.

En la actualidad existen diferentes elementos y características que permiten concluir que Chile no está exento de la presencia de la criminalidad organizada y que, en efecto, su amenaza no solo ha logrado permear la vulnerabilidad de sus fronteras para utilizarlo como vía de tránsito del comercio ilícito, sino que también ha logrado insertarse en los territorios para operar sus redes¹⁶ y ha llegado incluso a inmiscuirse en estructuras institucionales del Estado¹⁷.

El Índice Global del Crimen Organizado posiciona a Chile con 5,18 puntos (de un total de 10) según sus niveles de criminalidad, 0,58 puntos más que la última medición en 2021, así se sitúa 28 puestos más abajo en el índice y queda en el lugar 86 de los 193 países evaluados a nivel mundial. Sin embargo, el mismo estudio califica a Chile con 6,17 puntos en términos de resiliencia, lo que lo posiciona en el lugar número 33 de los 193 países, tres puestos más arriba desde 2021¹⁸. Esto quiere decir

¹² Corporación Latinobarómetro, "Informe 2018" (Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2018). <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

¹³ Institute for Economics & Peace, "Global peace index" (Sydney: IEP, 2023). <https://www.vision-of-humanity.org/wp-content/uploads/2023/06/GPI-2023-Web.pdf>

¹⁴ Delitos de mayor connotación social (DMCS) incluyen delitos contra la propiedad (hurto y robo con fuerza) y delitos contra las personas (robo con violencia, robo con intimidación, robo por sorpresa, homicidio y lesiones), son los delitos que mide la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, efectuada anualmente desde 2015 por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

¹⁵ Centro de Estudios y Análisis del Delito, "Estadísticas Delictuales 2021-2022" (Santiago de Chile: Subsecretaría de Prevención del Delito, 2022). <https://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>

¹⁶ Pía Greene, Sarah Fynmore y Antonia Vinagre, "Drogas en Chile: fronteras, consumo e institucionalidad", *Serie Informe Sociedad y Política* (Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo, 2018).

¹⁷ Carabineros de Chile, Centro de Análisis y Operaciones de Drogas e Investigación Criminal, "Informe estratégico N° 07: Criminalidad organizada en Chile. Una aproximación teórica", Santiago de Chile, 2020.

¹⁸ Global Initiative Against Transnational Organized Crime, "Global Organized Crime Index 2023".

que, si bien el país ha mejorado los mecanismos de defensa que posee para hacer frente al crimen organizado, los mercados ilícitos y los actores criminales presentes en el país han aumentado de manera aún más significativa.

Así, al analizar en detalle los principales delitos organizados presentes en el país, el panorama pareciera no ser tan alentador. Por ejemplo, a nivel de tráfico de drogas, el Observatorio del Narcotráfico en Chile¹⁹, mediante varios informes publicados en los últimos años, ha dejado en evidencia que el narcotráfico es un fenómeno en expansión, debido a que las organizaciones criminales han ido paulatinamente ejerciendo un control territorial en distintas zonas del país, incorporando con mayor frecuencia el uso de armamento letal y tecnología en su accionar. En el informe se menciona también que los puertos nacionales se han convertido en una importante plataforma para el tránsito de cocaína al resto del mundo; que el tipo de drogas traficadas se ha ido diversificando y se ha instalado fuertemente en el consumo nacional sustancias como la marihuana *Creepy* y drogas sintéticas como el éxtasis y la Ketamina; e incluso se confirma la operación en el territorio nacional de organizaciones criminales internacionales como Tren de Aragua de Venezuela, Bang de Tujian de China, Cartel de Sinaloa de México y Clan del Golfo de Colombia.

Asimismo, a nivel de trata de personas, desde la promulgación de la ley que tipificó el delito en 2011, se han registrado 347 víctimas por causas formalizadas en el país, mayoritariamente con fines de explotación sexual²⁰. Esta cifra es especialmente preocupante, ya que por las características propias del fenómeno su detección es altamente compleja, por lo que se estima que por cada víctima identificada existen 20 sin identificar²¹. Es oportuno destacar que en los últimos años se ha observado un cambio en la dinámica de este tipo de delito, ya que en los primeros años las víctimas eran principalmente extranjeros tratados con fines laborales, mientras que en los últimos años esto ha mutado a una mayor presencia de mujeres y niñas captadas especialmente por organizaciones criminales transnacionales para su explotación sexual²².

¹⁹ Ministerio Público de Chile, “VII Informe anual Observatorio del Narcotráfico”, Santiago de Chile, 2022. http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/Informe_2022_Observatorio_del_Narcotrafico.pdf

²⁰ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas: datos 2021-2022”, Santiago de Chile, 2023. <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2023/05/Informe-estad%C3%ADstico-Trata-de-Personas-2011-2022-MITP.pdf>

²¹ Andrea Catta Preta, “Algunos datos relevantes sobre la Trata de Personas”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, fecha de acceso: 9 de septiembre de 2023. https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/sobre-unodc/Fact_Sheet_Dados_Trafico_de_Pessoas_geral_ESP.pdf

²² Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Política Nacional contra el Crimen Organizado”, Santiago de Chile, 2022. <https://www.subinterior.gov.cl/politica-nacional-contra-el-crimen-organizado/>

El tráfico ilícito de migrantes es otro ejemplo de criminalidad organizada presente en el país. Desde la promulgación de la ley que tipificó el delito en 2011 hasta el 2017 se habían registrado 315 casos formalizados por este ilícito con 919 personas involucradas. El 15% de las causas fue considerado como tráfico agravado, es decir, donde existió peligro hacia la integridad física, salud o vida del sujeto traficado²³. Según la Policía de Investigaciones de Chile, de las personas detenidas por este delito en el país, 49% ha estado vinculado a alguna organización o banda criminal²⁴. Unos años después, Carabineros de Chile informó un aumento importante en las estadísticas: los casos de tráfico de migrantes pasaron de 21 en 2020 a 147 en 2021, lo que supone que aumentó siete veces en un año²⁵. Lo anterior no solo atenta contra las políticas migratorias del país y la integridad de las personas traficadas, sino también representa una amenaza latente de corrupción de los funcionarios que operan en los países de origen, tránsito y destino.

Sin embargo, la criminalidad organizada se manifiesta de distintas formas según el lugar de su desarrollo. En Chile, debido a su variedad geográfica y territorial, el fenómeno se expresa de acuerdo con las características particulares de donde se instala: en el Sur de Chile, el robo y tráfico ilícito de productos naturales (salmón²⁶ y madera²⁷) son preponderantes, mientras que en la zona Norte se concentra el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes²⁸.

²³ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en Chile”, Santiago de Chile, 2019. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=181981&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

²⁴ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Política Nacional contra el Crimen Organizado”.

²⁵ El Mostrador, “Carabineros expuso que delito de tráfico de migrantes aumentó siete veces en un solo año”, 9 de junio de 2022, fecha de acceso: 9 de septiembre de 2023. <https://www.elmostrador.cl/dia/2022/06/09/carabineros-expuso-que-delito-de-trafico-de-migrantes-aumento-siete-veces-en-un-solo-ano/>

²⁶ Entre el 2018 y 2022 se registraron 1.663 toneladas de salmón robadas, lo que equivale a US\$ 8.957.792. Juan Pablo Toro, “Más allá del narcotráfico. Crimen organizado: recursos naturales, personas y datos”, *AthenaLab*, Santiago de Chile, 2022. <https://athenablab.org/mas-alla-del-narcotrafico-crimen-organizado-recursos-naturales-personas-y-datos/>

²⁷ Según la Corporación Chilena de la Madera, entre el 2018 y 2020 se han generado pérdidas por 133 millones de dólares por robo y hurto de madera en Chile. Pilar Lizana, “Documento de trabajo n° 22: La economía ilegal del robo de pescado. Otro lucrativo negocio para el crimen organizado en Chile”, *AthenaLab*, Santiago de Chile, 2023. https://athenablab.org/wp-content/uploads/2023/03/athenablab_doc_22-2.pdf

²⁸ En el caso del narcotráfico, la Macrozona Norte concentra el 60% del avalúo total de drogas, siendo la región de Tarapacá la que tiene la mayor concentración a nivel nacional. El delito de trata de personas se concentra mayoritariamente en la Macrozona Norte. De hecho, el 46,3% de las víctimas se encuentra en los pasos fronterizos de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, y Antofagasta, mientras que 70% de los casos policiales de tráfico ilícito de migrantes corresponde a la Región de Tarapacá. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Política Nacional contra el Crimen Organizado”.

Así, son variados los ejemplos de delitos organizados ya instalados o emergentes en Chile que se analizan con preocupación, especialmente considerando el aumento de los niveles de violencia a nivel nacional, como ha quedado de manifiesto al observar el aumento en la tasa de homicidios (6,7 víctimas cada 100 000 habitantes), lo que representa 66% de incremento de casos en comparación con el 2021, con 83% a nivel de víctimas y 47% a nivel de imputados²⁹.

En este contexto, frente este nuevo escenario dinámico, diverso y focalizado de la criminalidad organizada en Chile, el problema debiera transformar el análisis y debate de la realidad nacional con la finalidad de asumir los desafíos que se requieren para prevenir, controlar y perseguir este tipo de delincuencia.

II. BUENAS PRÁCTICAS

Al analizar la experiencia internacional para prevenir, controlar y perseguir el crimen organizado se pueden identificar diversas políticas y acciones en diferentes ámbitos; sin embargo, las que han demostrado algún grado de éxito en la materia se pueden ver en dos áreas: control de fronteras y coordinación, ya sea interagencial, entre instituciones que tengan funciones o atribuciones en la materia dentro de los mismos países, y a nivel internacional, tanto con otras naciones como con organismos extranjeros que apoyen en el objetivo.

1. Control de fronteras

Paul Knepper³⁰ sitúa los orígenes del crimen organizado internacional en la segunda mitad del siglo XIX, en el contexto de la expansión del comercio mundial, el imperialismo de Europa, la urbanización, las migraciones masivas y el desarrollo de la tecnología. Más de un siglo después, con el proceso de globalización cada vez más acelerado, los enormes avances en comunicaciones, tecnología y transportes, el crimen organizado ha adquirido un innegable carácter transnacional que le ha dado un poder cada vez mayor de insertarse en los distintos países y causar inestabilidad. De hecho, toda la evidencia existente sugiere que el crimen organizado ha logrado

²⁹ Subsecretaría de Prevención del Delito y Ministerio Público de Chile, “1er Informe Nacional de Homicidios Consumados: una visión integrada e institucional 2018-2022”, Santiago de Chile, 2023. <https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2023/07/Informe-homicidios-2018-2022.pdf>

³⁰ Paul Knepper, *The Invention of International Crime. A Global Issue in the Making, 1881-1914* (Londres: Palgrave Macmillan, 2010), 2-5.

adaptarse a la globalización de manera más exitosa que los Estados-nación y que buena parte de su poder reside en esta capacidad de acoplamiento³¹.

A causa de la transnacionalidad del crimen organizado y con un mundo con las fronteras cada vez más difusas, resulta imperativo buscar fórmulas para controlar su ingreso e instalación en los países. En este contexto el control de fronteras se ha posicionado como una de las políticas efectivas para el combate al crimen organizado. Márquez *et al.*³², sistematizaron las mejores prácticas en esta área, desarrollando una estrategia de control de fronteras que une seguridad y facilitación en un marco de respeto a los derechos fundamentales y de minimización del impacto en la población residente en las zonas fronterizas.

Entre las recomendaciones, ellos destacan recopilar y analizar información de los tránsitos nacionales e internacionales con el objetivo de evaluar riesgos y focalizar el control en aquellas cargas o pasajeros que presentan mayores posibilidades de estar cometiendo algún ilícito; definir una autoridad responsable de la coordinación de las múltiples instituciones que operan en el control de la frontera, que vele por el cumplimiento de objetivos comunes y supervise que cada una de las instituciones participantes aporten según sus facultades en el cumplimiento de estos; profesionalizar los servicios de control de las fronteras con el objetivo de contar con personal altamente especializado; crear oficinas aduaneras yuxtapuestas o zonas de control conjunto entre países vecinos; y adaptar los puntos de control fronterizo a la dinámica sociocultural de las localidades que colindan con la frontera, porque en ocasiones existe una historia de tráfico irregular de productos en precarias condiciones que no genera un impacto sustantivo en la economía del país.

Por su parte, la Organización Mundial de Aduanas (OMA)³³ establece como uno de los diez elementos para reforzar las operaciones aduaneras a escala mundial, una “mejor coordinación de la gestión en las fronteras”, promoviendo los controles aduaneros integrados entre países vecinos. Esto supone la coordinación y la cooperación entre instituciones y autoridades que participan de la seguridad en las fronteras y reconoce como un aspecto de interés bilateral la actuación simultánea en tiempo y lugar, lo que impactaría en una mejor coordinación para la prevención, junto con refinar la lucha contra la comisión de ilícitos, una disminución en los tiempos de tránsito de pasajeros y cargas, así como también en la rebaja de los costos de las operaciones de control. Según la Unidad de Pasos Fronterizos del Ministerio del

³¹ Jorge Chabat, “El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales”, *Istor: revista de historia internacional*, año 11, n.º42 (2010): 3-14.

³² Manuel Márquez, José Luis Ares, Pascual Hernández y Rodolfo Solar, “Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras”, Banco Interamericano de Desarrollo (Washington, 2010).

³³ Organización Mundial de Aduanas, “La Aduana en el Siglo XXI”, World Customs Organization, 2008. https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/key-issues/customs-in-the-21st-century/annex_ii_es.pdf?db=web

Interior y Seguridad Pública, en Chile existen 63 pasos fronterizos administrados por el ministerio (32) y Carabineros de Chile (31). De estos, 22 tienen controles aduaneros integrados en fronteras con Argentina (18), Perú (3) y Bolivia (1)³⁴.

Por su parte, el Programa de Asistencia contra el Crimen Organizado Transnacional (PACCTO) de la Unión Europea para América Latina impulsó durante el periodo 2018-2019 un proyecto de controles fronterizos integrados llamados Centros Latinoamericanos de Control Policial (CLPC), que tenían como objetivo el intercambio de información entre servicios policiales, aduanas y gendarmerías para fortalecer la lucha contra el crimen transnacional organizado. Los CLPC tienen su base en los Centros de Cooperación Policial y Aduanera Europeos (CCPA) y es un modelo adaptado a la realidad local e instalado en el Paso Canoas, en la frontera entre Costa Rica y Panamá. Según el organismo internacional, “los CLPC se adaptan a las necesidades de cada punto fronterizo, desarrollando actividades como la identificación y cooperación en materia migratoria, la delincuencia ordinaria fronteriza que afecta a los países limítrofes, tráfico de armas, trata de seres humanos, narcotráfico, contrabando o delitos ambientales, entre otros”³⁵.

Existen diversos ejemplos de controles de frontera que han tenido buenos resultados en el mundo. Uno de los más reconocidos es la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (*European Border and Coast Guard Agency*, comúnmente conocida como Frontex), la que se estableció mediante la Regulación del Consejo No 2007/2004 en octubre de 2004 y comenzó sus operaciones en mayo de 2005 con el objetivo de garantizar la seguridad de la Unión Europea por medio del resguardo de las fronteras exteriores. Este esfuerzo vino a dar continuidad y salvaguardar el acuerdo de Schengen que define la libre circulación de personas entre los Estados miembros, eliminando así las fronteras internas de los países y delimitando la frontera externa común, y el tratado de Ámsterdam que explicita la necesidad de una cooperación entre los países de la Unión Europea³⁶.

Si bien el control de las fronteras es responsabilidad de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea, Frontex refuerza este trabajo coordinando el despliegue de expertos adicionales y equipos técnicos en las zonas fronterizas que se encuentran en situaciones de mayor complejidad. En su inicio, el combate al crimen

³⁴ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Controles integrados de fronteras en Chile”, Buenos Aires, 2014. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires14_anexo9_valenzuela_chile.pdf

³⁵ Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, “América Latina lucha contra la delincuencia transfronteriza”, Buenos Aires, 08 de mayo de 2019, fecha de acceso: 10 de septiembre de 2023. <https://www.fiiapp.org/noticias/america-latina-lucha-contra-la-delincuencia-transfronteriza/>

³⁶ Consejo de la Unión Europea, Reglamento (CE) n° 2007/2004 de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

no fue una de las tareas mandatadas al organismo, sin embargo, desde 2016 se le encomendó debido a una reforma y en 2019 se puso en términos aún más específicos indicando que la Agencia “debe contribuir al crimen organizado transnacional”³⁷. De esta manera, Frontex se centra en prevenir delitos transfronterizos como el contrabando, la trata de personas y el terrorismo, recurriendo al desarrollo de una estrategia táctica y operativa para la gestión integrada de las fronteras, compartir información de sus operaciones con las autoridades nacionales pertinentes y Europol, así como también la especialización de los profesionales que cumplen el rol de resguardar las fronteras en Europa y el apoyo en las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar.

Sobre la base de esta y otras experiencias, Márquez *et al.*³⁸ proponen un modelo de control de fronteras para desincentivar las actividades ilícitas en estas, lo que disminuye los beneficios y aumenta el riesgo para las organizaciones criminales que las realizan. El modelo considera la implementación de estrategias tales como el control de tráfico ilícitos internacionales, mediante medidas que fomenten el desarrollo social y económico de las zonas fronterizas; la detección e investigación del crimen organizado mediante un trabajo a nivel del interior del país, fronterizo e internacional; la cooperación con los países de origen, tránsito y destino para profundizar el análisis de inteligencia, así como también con los países vecinos para cogestionar la seguridad de las fronteras; y la articulación de las estrategias de control de las fronteras con las políticas de actuación al interior del país.

En la actualidad, y especialmente después de la pandemia COVID19 en los años 2019 y 2020, el desarrollo de la tecnología para la compra y venta de todo tipo de bienes y servicios desarrolló una relación y conexión más estrechas entre compradores y vendedores. Sin embargo, debido a la necesidad de la territorialidad con el correspondiente cruce de fronteras para el despacho de los productos adquiridos, el control de estas fue una de las políticas que no solo no se detuvieron, sino que se perfeccionaron para la prevención de delitos transnacionales.

Así, el control de fronteras hoy es una de las fórmulas utilizadas por los países para el combate al crimen organizado; no obstante, este esfuerzo debe ser complementado con la cooperación y coordinación tanto interna como externa, la que será fundamental para lograr resultados exitosos en la materia. En América Latina, el ejemplo más claro es la frontera mexicana-estadounidense, cuyas políticas de seguridad presentan grandes limitaciones y muestran la necesidad de una mayor

³⁷ Samuel Hartwig, “Frontex: From Coordinating Controls to Combating Crime,” *Focus: Forms of Crime Control*, eucrim, Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law, Issue 2 (2020): 136.

³⁸ Márquez *et al.*, “Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras”.

colaboración entre las naciones involucradas en la problemática de la región³⁹. En Europa, la experiencia lo demuestra: “La mayor contribución de la Agencia (Frontex) al combate a la actividad criminal consiste no en las operaciones independientes, sino en la mandatada cooperación con otros actores del área”⁴⁰.

2. Coordinación interinstitucional e internacional

Con la globalización avanzando cada día más rápido y el mundo marcado por la interdependencia de los países, la era de las comunicaciones y la tecnología, no solo los límites geográficos y las distancias se han vuelto difusos, sino también las relaciones y responsabilidades frente a fenómenos que no tienen origen ni destino en un lugar particular. Esto ha demostrado las dificultades de los actores estatales y no estatales para actuar individualmente frente al amplio espectro de demandas y desafíos que lleva aparejado el proceso de globalización, particularmente en las temáticas relacionadas con la seguridad, donde destacan aquellas nuevas amenazas relacionadas con el subdesarrollo y la marginalidad, los ilícitos transnacionales, la degradación del medio ambiente y los desastres naturales, entre muchos otros factores⁴¹.

En ese contexto, el fortalecimiento de las capacidades institucionales por medio de la coordinación interinstitucional y la colaboración internacional son elementos claves que los diferentes países han adoptado como una herramienta que permite no solo fortalecer el análisis criminal con la finalidad de la detección y prevención oportuna, sino también orientada a dar mayor efectividad y eficacia a los recursos públicos destinados a prevenir y perseguir el crimen organizado.

Esto tiene relación, por una parte, con la transnacionalidad de la criminalidad organizada y la necesidad de abordar el fenómeno articuladamente y en colaboración con otras naciones que son –o podrán ser– víctimas del flagelo. Además, tiene que ver con la multicausalidad del crimen y que las políticas de seguridad deben tener como objetivo abordar los múltiples factores y causas de riesgo asociados al delito y la violencia. Así, en materia de políticas públicas, se promueve la “colaboración multisectorial coordinada entre los sistemas de desarrollo social, de seguridad pública

³⁹ Guadalupe Correa-Cabrera, “Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional”, *Migración y desarrollo* vol. 12, n° 22 (2014): 147-171.

⁴⁰ Samuel Hartwig, *Frontex: From Coordinating Controls to Combating Crime*, 136. Traducción propia.

⁴¹ Jorge Riquelme, Sergio Salinas y Pablo Franco, “El Crimen Organizado Transnacional (COT) en América del Sur. Respuestas regionales”, *Estudios Internacionales* vol. 51, n° 192, (2019): 9–33. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2019.52781>

y de justicia, combinando la prevención, el control y el cumplimiento de la ley”⁴². La existencia de múltiples instituciones y organismos, cada uno de estos aportaría solo una parte de la solución del problema: “exige una continua coordinación y colaboración que es difícil de lograr”⁴³.

Y si bien la teoría es extensa en la materia, la experiencia fue la mayor evidencia para que se implementaran políticas con estas características. Tras los atentados a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, los análisis posteriores fueron concluyentes en determinar que, si bien existía información disponible para prevenir los ataques terroristas, la atomización de esta en diversas agencias y su falta de comunicación y coordinación impidieron detener a tiempo la tragedia⁴⁴. El gobierno central estadounidense reaccionó rápidamente y desarrolló un sistema de seguridad para proteger al país de ataques del exterior, fortaleciendo capacidades federales, estatales y locales para prepararse, responder y recuperarse de amenazas y desastres en el país. Un elemento clave fue la creación del Departamento de Seguridad Nacional (*Homeland Security*) en marzo de 2003, institución que reunió 22 agencias y oficinas en un departamento con nivel de ministerio⁴⁵.

Actualmente existen diversos ejemplos con modelos prometedores en materia de coordinación entre los diferentes actores involucrados en el área de seguridad, ya sea a nivel de cooperación internacional como es el caso de la Unión Europea o Iberoamérica o a nivel interno del país como es el caso de Estados Unidos y Chile.

La Unión Europea cuenta con la Policía Europea (Europol, por sus siglas en inglés)⁴⁶, organismo responsable de brindar apoyo a sus Estados miembros en materia de delincuencia organizada, ciberdelincuencia y terrorismo, especialmente en torno a operaciones policiales, intercambio de información de inteligencia y especialización policial. Asimismo, cuenta con la Plataforma Europea Multidisciplinaria contra Amenazas Criminales, Empact⁴⁷, una iniciativa multidisciplinaria que busca detectar los principales riesgos de la delincuencia organizada basada en el análisis de datos. Para

⁴² Verónica González Diez, Stephany Maqueda Gassos, Lina Pedraza, Anais María Anderson Alonso, Stefanía De Santis, “Evaluación del Apoyo del BID en el Área de Seguridad Ciudadana y Justicia en la Región”, Banco Interamericano de Desarrollo (julio 2021).

⁴³ Alejandro Medina, *Gestión por procesos y creación de valor público: Un enfoque analítico* (Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2005), 298.

⁴⁴ Mitchell Zuckoff, *Fall and Rise: The story of 9/11* (Estados Unidos: Harper Perennial, 2020).

⁴⁵ Homeland Security, “Implementing 9/11 Commission Recommendations”, 20 de octubre de 2022, fecha de acceso: 9 de septiembre de 2023. https://www.dhs.gov/implementing-911-commission-recommendations#_ftn1

⁴⁶ EUROPOL, “Acerca de Europol: cómo contribuye Europol a hacer de Europa un lugar más seguro”, 11 de agosto de 2023, fecha de acceso: 9 de septiembre de 2023. <https://www.europol.europa.eu/about-europol:es>

⁴⁷ Consejo de la Unión Europea, “La lucha de la UE contra la delincuencia organizada”, 5 de julio de 2023, fecha de acceso: 9 de septiembre de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-fight-against-crime/#empact>

esto establece mecanismos de cooperación con las fuerzas policiales, instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea, entidades públicas y privadas, y también otros países interesados, con medidas como los controles de frontera exteriores, la cooperación policial, aduanera y judicial hasta la gestión de la información, la innovación, la formación, la prevención y la dimensión externa de la seguridad interna, así como asociaciones público-privadas cuando proceda.

A nivel de persecución penal también se reconoce la importancia de la coordinación internacional. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha promovido, con el apoyo del Gobierno de Canadá, la Red de Fiscales contra el Crimen Organizado (REFCO)⁴⁸. Esta iniciativa establece una plataforma de cooperación entre diez fiscalías especializadas en la lucha contra el crimen organizado con el objetivo de fortalecer la investigación y el enjuiciamiento del crimen organizado⁴⁹.

Asimismo, está la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos⁵⁰, la que cuenta con ocho redes especialistas en diferentes tipos de criminalidad, con 22 países participantes y siete grupos de trabajo, los que articulan acciones para hacer más eficiente y eficaz la lucha contra el crimen organizado transnacional.

A nivel de actuación interna resulta igualmente importante la cooperación y articulación de los diferentes organismos que participan o tienen competencias en la materia. Algunos ejemplos de estos son el Centro de Fusión de Información de Argentina o el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado de España.

Estados Unidos tiene desde 1974 el Centro de Inteligencia El Paso (EPIC, por sus siglas en inglés), dependiente de la Agencia de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), el que es reconocido como el primer gran esfuerzo de operación interagencial en cuerpos policiales. Esta iniciativa brinda apoyo de inteligencia a las policías locales, estatales, federales e internacionales respecto de potenciales amenazas al país (como el narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de personas, migración ilegal, contrabando, etc.), mediante la centralización de información que brindan más de 20 instituciones responsables del control de amenazas de seguridad para el país, la que es puesta a disposición por medio de un portal en línea⁵¹. Mediante la fusión de los recursos y la experiencia de sus miembros, ofrecen recursos estratégicos, operacionales y tácticos necesarios para fortalecer el esfuerzo del gobierno de

⁴⁸ Participan de la REFCO: Belice, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

⁴⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Red de Fiscales Contra el Crimen Organizado (REFCO)”, fecha de acceso: 09 de septiembre de 2023. <https://www.unodc.org/ropan/es/REFCO/refco.html>

⁵⁰ Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, “¿Quiénes somos?”, fecha de acceso: 09 de septiembre de 2023. <https://www.aiamp.info/index.php/la-asociacion/quienes-somos?>

⁵¹ Drug Enforcement Administration, “El Paso Intelligence Center”, fecha de acceso: 09 de septiembre de 2023. <https://www.dea.gov/what-we-do/law-enforcement/epic>

combatir el tráfico de drogas y armas y el contrabando en la frontera sur: ha llegado a ser considerada “una inspiración para la multiplicación de centros de fusión en el comienzo del siglo XXI”⁵².

En Chile, la Unidad de Coordinación Estratégica (UCE), creada mediante decreto el 2018, representa uno de los esfuerzos más recientes que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública ha realizado para incentivar e institucionalizar el trabajo coordinado entre diferentes organismos públicos. La UCE es un centro de integración de información, que tiene por objeto ejecutar las atribuciones que el ordenamiento jurídico ha entregado a la Subsecretaría del Interior en materia de tratamiento de datos y procesamiento de la información que sea requerida para la adecuada promoción, coordinación y fomento de medidas de prevención y control de la delincuencia, así como también para la definición y evaluación de las medidas para el control de los delitos y aquellas que permitan una adecuada respuesta policial a las infracciones de la ley penal⁵³.

En lo anterior participan diversas instituciones públicas con el propósito de llevar a cabo análisis coordinados de información y orientación a la labor operativa

⁵² Damien Van Puyvelde, “Fusing Drug Enforcement: A Study of the El Paso Intelligence Center”, *Intelligence and National Security* 31, (2016): 890.

⁵³ La Unidad de Coordinación Estratégica focaliza su accionar en macrozonas que concentran gran cantidad de delitos organizados con mayor presencia en el país, por lo que cuenta con tres oficinas territoriales que consideran las particularidades de cada zona. Macrozona Norte: comprende las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo. La oficina de la Unidad de Coordinación Estratégica de la Macrozona Norte (UCEN) se encuentra ubicada en la ciudad de Iquique. Se focaliza en delitos de carácter transnacional, principalmente en tráfico de drogas, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y contrabando, definidos sobre la base de la realidad delictual de la zona que comprende, por lo que las instituciones participantes son: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Servicio Nacional de Aduanas, Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Dirección General de Aeronáutica Civil y Gendarmería de Chile. Macrozona Centro: comprende las regiones Metropolitana y Valparaíso. La oficina de la Unidad de Coordinación Estratégica de la Macrozona Centro (UCEC) se encuentra ubicada en la ciudad de Santiago. Se focaliza en delitos violentos con uso de armas de fuego, tráfico de drogas e infracciones a la ley de armas, definidos sobre la base de la realidad delictual de la zona que comprende, por lo que las instituciones participantes son: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Servicio Nacional de Aduanas, Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Gendarmería de Chile y Dirección General de Movilización Nacional. Macrozona Sur: comprende las regiones de Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. La oficina de la Unidad de Coordinación Estratégica de la Macrozona Sur (UCES) se encuentra ubicada en la ciudad de Temuco. Se focaliza en delitos violentos asociados a la violencia rural (ataques incendiarios), tráfico de drogas y robo organizado (abigeato, madera y vehículos), definidos sobre la base de la realidad delictual de la zona que comprende, por lo que las instituciones participantes son: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Gendarmería de Chile. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Unidad Coordinadora Estratégica”, fecha de acceso: 9 de septiembre de 2023. <https://www.subinterior.gob.cl/unidad-coordinadora-estrategica/>

e investigativa de las policías en torno a delitos priorizados de acuerdo con las características territoriales, los que consideran el narcotráfico, contrabando, delitos violentos y otros delitos presentes en el país.

Así, el mundo del siglo XXI, globalizado e interdependiente, está avanzando hacia el diseño y la instalación de políticas que permitan abordar de manera efectiva el fenómeno criminal organizado, incluyendo en estas un control efectivo de fronteras para evitar el ingreso de quienes cometen estos delitos y maximizando la cooperación y colaboración entre actores tanto internos como externos, elementos claves para el éxito de las operaciones y lograr resultados más efectivos en la tarea.

III. AVANCES Y DESAFÍOS EN EL PAÍS

1. Marco normativo

A nivel internacional, Chile suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, adoptada el 15 noviembre 2000, y la promulgó mediante el Decreto N° 342 del Ministerio de Relaciones Exteriores el 20 de diciembre de 2004. Además, en Chile existen leyes que han contribuido a su regulación dentro del país, como lo son la Ley N° 20.000 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, la Ley N° 17.798 del Ministerio de Defensa Nacional que establece el Control de Armas, la Ley N° 18.314 que determina conductas terroristas y su penalidad, entre otras.

A pesar de lo anterior, el avance territorial y la complejidad que ha adquirido este fenómeno han exigido una regulación más acuciosa y moderna. Así, el 2023 se incorporó en el Código Penal, en su artículo 292, el concepto de asociación delictiva, entendiéndose por aquella “toda organización formada por tres o más personas, con acción sostenida en el tiempo, que tenga entre sus fines la perpetración de simples delitos”⁵⁴; y en el artículo 293 el concepto de asociación criminal, definida como “toda organización formada por tres o más personas, con acción sostenida en el tiempo, que tenga entre sus fines la perpetración de hechos constitutivos de crímenes. Si la asociación tiene entre sus fines la perpetración de crímenes y simples delitos se aplicarán las sanciones dispuestas en el inciso primero”⁵⁵.

Estas modificaciones representan un importante avance al crear delitos especiales vinculados a la delincuencia organizada bajo estándares de las convenciones internacionales sobre la materia, en particular, de la Convención Internacional sobre Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos facultativos. Con ello, la

⁵⁴ Chile, Ministerio de Justicia, Código Penal de Chile, 12 de noviembre de 1874, última versión 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1984>

⁵⁵ Código Penal de Chile, artículo 293.

nueva normativa fortalece la persecución penal, debido a que se incorporan elementos en la descripción típica de los nuevos artículos 292 y 293, que antes eran solo parte de la construcción jurisprudencial. Entre ellos se incluyen: i) “tres o más personas como miembros”; ii) “acción sostenida en el tiempo” y iii) la finalidad de cometer crímenes (artículo 293) o simples delitos (artículo 292).

Este cambio de lenguaje se da al mismo tiempo que la delincuencia evoluciona en el país y el fenómeno criminal se torna más complejo, lo que influye directamente en la sensación de temor de las personas, que alcanza su máximo histórico (86,9%) en la última Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana⁵⁶, la que se dio a conocer en 2022. Junto con eso, la seguridad se sitúa como la primera prioridad de la población⁵⁷ y motiva al Poder Ejecutivo a agrupar varios proyectos de ley relacionados con el tema para darle *fast track*, en un intento de buscar soluciones en un área que requería especial atención. En un acuerdo entre el Senado, la Cámara de Diputados y el Gobierno por acelerar la agenda legislativa para reforzar la seguridad del país, se comprometieron a aprobar 31 proyectos en un plazo de 75 días, 150 días o antes de fin de año⁵⁸, los que están destinados a fortalecer instituciones, mejorar la eficacia de la persecución penal y avanzar en la prevención del delito.

De estos proyectos, 18⁵⁹ corresponden a materias que, de ser aprobadas, constituirían un avance en el combate al crimen organizado. Sin embargo, a seis meses

⁵⁶ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2021”, Santiago, 2022. <https://cead.spd.gov.cl/estudios-y-encuestas/>

⁵⁷ Centro de Estudios Públicos, “Encuesta CEP 89, junio-julio 2023”, Santiago, 2023. <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-89/>

⁵⁸ Senado de Chile, “Congreso y Ejecutivo priorizan agenda de Seguridad”, 14 de abril de 2023, fecha de acceso: 12 de septiembre de 2023. <https://www.senado.cl/noticias/seguridad/congreso-y-ejecutivo-priorizan-agenda-de-seguridad>

⁵⁹ Los proyectos corresponden a: 1. Ley 21.571 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que modifica el Código Penal para sancionar la conspiración para cometer el delito de homicidio calificado por premio, promesa remuneratoria o ánimo de lucro, publicada el 11 de mayo de 2023. 2. Ley 21.595 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de delitos económicos, publicada el 17 de agosto de 2023. 3. Boletín 14.847.06: Ley marco sobre ciberseguridad e infraestructura crítica de la información. 4, 5 y 6. Boletín 15.252-07: incluye el delito de contrabando el ingreso o extracción de dinero del territorio nacional, permite que el Ministerio Público pueda iniciar investigaciones en ciertos delitos de contrabando y aumenta la prescripción del delito de contrabando de 3 a 5 años. 7. Boletín 14.090-07: modifica diversos cuerpos legales para agravar la pena aplicable al delito de homicidio simple y establecer mayores exigencias para la obtención de la libertad condicional. 8. Boletín 15.077-15: modifica la Ley de Tránsito, para prevenir la venta de vehículos motorizados robados y sancionar las conductas que indica. 9. Boletín 15.661-07: modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de mejorar la persecución penal con énfasis en materia de reincidencia y en delito de mayor connotación social. 10. Boletín 15.258-25: modifica la Ley N°20.931 para permitir la aplicación de medidas de control de identidad preventivo en zonas fronterizas, instalaciones estratégicas y sus inmediaciones. 11. Boletín 15.796-07: modifica el Código Penal para tipificar el delito de tenencia de elementos tecnológicos que permita a las

del acuerdo, solo dos de ellos son ley. A esto se suma el que modifica la prisión preventiva por el uso de armas de fuego o pertenencia a una organización criminal⁶⁰, ingresado en mayo de 2022 y que también sigue en tramitación.

No obstante, existen otras leyes que contribuyen a la materia, que se han promulgado en los últimos seis meses. Entre estas, se encuentran la ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado⁶¹; la que fortalece la persecución de los delitos de delincuencia organizada, establece técnicas especiales para su investigación y robustece comiso de ganancias⁶²; la que modifica textos legales para fortalecer y proteger el ejercicio de la función policial y Gendarmería de Chile (Ley Nahín-Retamal)⁶³; la que modifica la ley acerca del control de armas para aumentar la pena del delito de porte de armas en lugares altamente concurridos⁶⁴; la que refuerza las competencias de Gendarmería de Chile y crea un delito general de extorsión⁶⁵; y la que modifica la carta fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por

personas privadas de libertad comunicarse con el exterior. 12. Boletín 14.614-07: crea el Ministerio de Seguridad Pública. 13. Boletín 12.234-02: fortalece y moderniza el sistema de inteligencia del Estado. 14 y 15. Boletín 15.975: crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado. 16. Boletín 16.301-07: modifica la Carta Fundamental para crear la Fiscalía Supraterritorial, especializada en crimen organizado y delitos de alta complejidad, al interior del Ministerio Público. 17. Boletín 16.037-07: sobre simplificación de procedimientos para construir cárceles y fortalecimiento de la unidad de investigación criminal de Gendarmería. 18. Boletín 15.274-15: faculta al Ministerio Público y a las Policías a solicitar una lista de pasajeros a transportadores aéreos.

⁶⁰ Cámara de Diputados, “Proyecto de ley: modifica el Código Procesal Penal en materia de prisión preventiva por uso de armas de fuego o pertenencia a una organización criminal”, Boletín 15.028-25, 31 de mayo de 2022. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15535&prmBOLETIN=15028-25>

⁶¹ Chile, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ley N° 21.575, Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado, regular el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecer las instituciones de rehabilitación y reinserción social”, 09 de mayo de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1192530&idParte=10432740&idVersion=2023-05-23>

⁶² Chile, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ley N° 21.577, Fortalece la persecución de los delitos de delincuencia organizada, establece técnicas especiales para su investigación y robustece comiso de ganancias”, 15 de junio de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1193423>.

⁶³ Chile, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ley N° 21.560, Modifica textos legales para fortalecer y proteger el ejercicio de la función policial y Gendarmería de Chile”, 10 de abril de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1191005>.

⁶⁴ Chile, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ley N° 21.556, Modifica la ley sobre el control de armas para aumentar la pena del delito de porte de armas en lugares altamente concurridos, 10 de abril de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1191003&idParte=10421586&idVersion=2023-04-10>.

⁶⁵ Chile, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley N° 21.555. Refuerza las competencias de Gendarmería de Chile y crea un delito general de extorsión. 10 de abril de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1191006&idParte=10421384&idVersion=2023-04-10>.

parte de las Fuerzas Armadas, en caso de peligro grave o inminente, considerando zonas fronterizas⁶⁶. Lo anterior se traduce en mejores herramientas e institucionalidad, reflejadas en la modificación de cuerpos legales, cambios en los tipos penales, aumento de las penas, creación de nuevas instituciones y ampliación de las atribuciones a otras ya existentes.

No obstante estos esfuerzos legislativos, hay muchos desafíos por enfrentar. La celeridad con la que avanza este tipo de criminalidad, sumada a la instantaneidad de las comunicaciones, la innovación tecnológica usada a favor de la ilegalidad y la rápida adaptación de la criminalidad, son causas de que la velocidad con la que se despachan y promulgan las leyes se vea superada.

Rivera y Sansó-Rubert⁶⁷ distinguen tres concepciones diferentes de la naturaleza de las relaciones entre el crimen organizado y el Estado. La segunda concepción hace referencia a la “incapacidad”, es decir, la debilidad estatal para desalentar, detener o castigar las actividades del crimen organizado, la que, de no abordarse adecuadamente, derivaría en la tercera: la “incompetencia”, es decir, un Estado incapaz de neutralizar la actividad criminal organizada, lo que produce, por consiguiente, una infiltración criminal progresiva del aparato del Estado.

Así, es de suma importancia que los proyectos de ley pendientes sean tramitados con diligencia y que los poderes ejecutivo y legislativo continúen con los esfuerzos para avanzar en estas materias, de modo de seguir robusteciendo el marco legal y la institucionalidad en materia de seguridad en el país, para que no llegue a existir una relación entre el Estado y el crimen organizado.

2. Institucionalidad

En la actualidad no es posible concebir la seguridad desde un enfoque centrado en un único origen. La multicausalidad de los fenómenos involucrados requiere la participación de distintos organismos e instituciones. Así, esta temática debe considerar “la relevancia de las aportaciones de la política, la economía y la participación ciudadana, así como también incorporar visiones más inclusivas respecto de la particularidad de los territorios y la incidencia del componente internacional al momento de generar políticas públicas en el tema”⁶⁸.

⁶⁶ Chile. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Ley N° 21.542. Modifica la Carta Fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas, en caso de peligro grave o inminente, considerando zonas fronterizas. 3 de febrero de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1188583>.

⁶⁷ Fredy Rivera y Daniel Sansó-Rubert, *Crimen Organizado y seguridad multidimensional* (Tirant lo Blanch, 2021).

⁶⁸ Carolina Jorquera, “Seguridad Ciudadana”, Serie Minuta n° 75-22, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 24 de octubre de 2022.

En Chile, diversas instituciones tienen funciones o atribuciones en la materia y participan directa o indirectamente en la prevención, control y persecución del delito y, en consecuencia, en el crimen organizado. Y si bien cada colaborador tiene una tarea específica que aportar en la materia, el problema se da cuando se requiere que exista una articulación entre ellos para hacer más eficaz la tarea.

La Constitución Política de la República de Chile es clara en establecer la responsabilidad de la seguridad como deber del Estado, en primer lugar del Presidente de la República, autoridad que “se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”⁶⁹. Por su parte, la Constitución es explícita al establecer en su capítulo XI que “Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas solo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública”⁷⁰.

Sin embargo, debido a la multicausalidad de su origen y la multiplicidad de factores que intervienen en el proceso, existen otras instituciones u organismos, dentro del mismo Poder Ejecutivo, que participan en esta tarea. En lo que respecta al Poder Ejecutivo, el Ministerio encargado de la Seguridad Pública es el que tiene la función más relevante. De acuerdo con el artículo 4 de la Ley N° 20.502, “el Ministro del Interior y Seguridad Pública deberá efectuar la coordinación sectorial e intersectorial para el logro de los objetivos que se hayan fijado en materia de seguridad pública interior, orden público, prevención, rehabilitación y reinserción social”⁷¹. Lo anterior se relaciona con lo mandatado en las Bases Generales de la Administración del Estado que dispone que “los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones”⁷². En este sentido, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, tiene el deber de efectuar la coordinación sectorial e intersectorial para cumplir los objetivos en materia de seguridad.

En ese contexto, encontramos variadas instituciones dispersas en diversos ministerios, que participan, tienen funciones o atribuciones en materias de prevención,

⁶⁹ Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Decreto 100. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, 22 de septiembre de 2005, última versión, 4 de mayo de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

⁷⁰ Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Decreto 100.

⁷¹ Chile, Ministerio del Interior, Ley N° 20.502, Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales, 21 de febrero de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1021537>

⁷² Chile, Ministerio del Interior, Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, 5 de diciembre de 1986. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29967>

control o persecución del delito. Entre ellas encontramos la Unidad de Análisis Financiero (UAF), dependiente del Ministerio de Hacienda, encargada de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la comisión de algún delito⁷³; el Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de coordinar e integrar a los distintos ministerios y demás órganos de la Administración del Estado en todos los asuntos que inciden en la política exterior, comprendiendo entre ellos, la cooperación y seguridad internacional⁷⁴; Gendarmería de Chile (GENCHI), dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, encargada de atender, vigilar y contribuir a la reinserción social de las personas que por resolución de autoridades competentes fueren detenidas o privadas de libertad⁷⁵; la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, a cargo de ejercer la Policía Marítima, Fluvial y Lacustre⁷⁶; la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), encargada de prestar servicios de navegación aérea, de meteorología, aeroportuarios y de seguridad operacional, con el propósito de promover una actividad aérea segura, eficiente y sustentable⁷⁷; la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), a cargo de la supervigilancia y control de las armas, explosivos, fuegos artificiales y artículos pirotécnicos y otros elementos similares⁷⁸; los Servicios de Salud Pública⁷⁹, encargados del análisis químico de sustancias estupefacientes o sicotrópicas y sus materias primas⁸⁰; el Servicio Nacional de Aduanas (SNA), encargado de vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y

⁷³ Biblioteca del Congreso Nacional, “Ley N° 19.913 del Ministerio de Hacienda, que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos”, 18 de diciembre de 2003. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=219119>

⁷⁴ Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ley N° 21.080, Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores”, artículo 2, 20 de marzo de 2018. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1116334>

⁷⁵ Chile, Ministerio de Justicia, Decreto Ley N° 2.859, Fija la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, 15 de septiembre de 1979. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7015&idParte=>

⁷⁶ Chile, Ministerio de Hacienda, Decreto con Fuerza de Ley N° 292, Aprueba la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, 5 de agosto de 1953. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5333>

⁷⁷ Chile, Ministerio de Defensa Nacional, Ley N° 16.752, Fija la organización y funciones y establece disposiciones generales a la Dirección General de Aeronáutica Civil, 17 de febrero de 1968. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=28653>

⁷⁸ Chile, Ministerio de Defensa Nacional, Decreto 400, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 17.798, sobre control de armas, 13 de abril de 1978. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13031&idParte=>

⁷⁹ Chile, Ministerio de Salud. Decreto 1.222, Aprueba reglamento del Instituto de Salud Pública de Chile, 26 de agosto de 1997. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=75287>

⁸⁰ Chile, Ministerio del Interior, Ley N° 20.000, Sustituye la Ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, artículo 43, 16 de febrero de 2005. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=235507>

aeropuertos de la República⁸¹; el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), encargado de la protección y conservación de los recursos naturales renovables que inciden en el ámbito de la producción agropecuaria del país y el control de insumos y productos agropecuarios sujetos a regulación en normas legales y reglamentarias⁸²; el Servicio de Impuestos Internos (SII), encargado de la aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos⁸³; el Servicio de Registro Civil e Identificación, encargado de registrar los actos y hechos vitales que determinen el estado civil de las personas y su identificación⁸⁴, entre otros.

Otro organismo fundamental en materia de seguridad y crimen organizado es el Ministerio Público. La Fiscalía de Chile tiene entre sus prioridades desarticular las bandas dedicadas a diversos planes criminales, teniendo como objetivo fundamental una eficiente persecución penal⁸⁵. Para investigar estos delitos, la fiscalía cuenta con 85 fiscales especializados y la Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Delitos Medioambientales y Crimen Organizado (ULDDECO). Por consiguiente, es fundamental la coordinación que realiza con diversas instituciones públicas y privadas, como los Ministerios Públicos extranjeros, Servicio Nacional de Aduanas, Servicio de Impuestos Internos o Bancos.

Asimismo, el Poder Judicial es el encargado de administrar la justicia. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Política de la República, los tribunales establecidos por ley tienen “la facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado”⁸⁶. Lo anterior incide directamente en la lucha contra el crimen organizado al incapacitar a quienes cometen este tipo de delitos y, a la vez, contribuir al desarrollo jurisprudencial, para disuadir a quienes quieran comenzar o continuar una senda delictual. La prevención del delito mediante la aplicación de la justicia penal “se ocupa de los delitos después de cometidos e implica la intervención en las vidas de los delincuentes registrados de forma que no cometan más delitos en el futuro. En cuanto a su carácter preventivo, opera

⁸¹ Chile, Ministerio de Hacienda, Decreto 329/ Decreto con Fuerza de Ley 329, Aprueba la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas. 20 de junio de 1979. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5441&idParte=>

⁸² Chile, Ministerio de Agricultura, Ley Nº 18.755, Establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, 7 de enero de 1989. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30135>

⁸³ Chile, Ministerio de Hacienda, Decreto con Fuerza de Ley Nº 7, Fija el texto de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos y adecua disposiciones legales que señala, 15 de octubre de 1980. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3747>

⁸⁴ Chile, Ministerio de Justicia, Ley Nº 19.477, Aprueba la Ley Orgánica del Servicio de Registro Civil e Identificación, 19 de octubre de 1996. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30844>

⁸⁵ Ministerio Público de Chile, “Áreas de Persecución: Crimen Organizado y lavado de dinero”. <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/areas/organizado.jsp>

⁸⁶ Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Decreto 100. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. 22 de septiembre de 2005, última versión, 4 de mayo de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>.

mediante la incapacitación y la disuasión individual, y puede ofrecer la oportunidad de tratamiento en la cárcel o mediante otras opciones de condena”⁸⁷.

Adicionalmente, el Poder Judicial colabora con informes y fallos en la seguridad del país. En el 2023, la Corte Suprema evacuó un informe pertinente al proyecto de ley que crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado⁸⁸, en el que se refiere a la relevancia de los cambios que propone inducir. Así, señala que “la extensión de las competencias de la Unidad de Análisis Financiero y la Comisión para el Mercado Financiero, y la ampliación del concepto de actividad sospechosa, no alcanza a alterar el hecho de que el supuesto legal que da lugar a esta potestad es altamente restrictivo: ella solo se refiere al análisis financiero acotado al mandato legal que rige ambas instituciones, y no incluye una permisión general para realizar diligencias investigativas intrusivas sin autorización judicial. Esto permite un balance adecuado –bajo el principio de proporcionalidad– entre la afectación al interés institucional y personal que puede existir en mantener la integridad del secreto o la reserva de la información, y aquel vinculado a la seguridad pública que promueve la lucha en contra del crimen organizado”⁸⁹. Es decir, los tribunales no solo se encuentran ligados a la resolución y condena de los conflictos relacionados con el tema, sino que también contribuyen al desarrollo de la cooperación interinstitucional.

A todo lo anterior se suman otras instituciones como el Consejo Asesor de Coordinación y Unidad de Acción en materia de Prevención y Control del Crimen Organizado⁹⁰,

⁸⁷ Margaret Cameron y Gloria Laycock, “Crime prevention in Australia”, en *The Cambridge handbook of Australian criminology*, eds. Adam Graycar y Peter Grabosky (Melbourne: Cambridge University Press, 2002), 314.

⁸⁸ Corte Suprema de Justicia, “Informe del Proyecto de Ley que ‘Crea el subsistema de inteligencia económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado’, Oficio N°158-2023, Santiago de Chile, 5 de julio de 2023.

⁸⁹ Corte Suprema de Justicia, “Informe del Proyecto de Ley”, 2023.

⁹⁰ Creado “Para facilitar la articulación entre las diferentes instituciones para la prevención, control y persecución del crimen organizado, se crea mediante el Decreto Supremo N°1.341, de 23 de octubre de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Consejo Asesor para la Coordinación y Unidad de Acción en materia de Prevención y Control del Crimen Organizado, cuya misión es proponer medidas de coordinación intersectorial entre las distintas instituciones competentes respecto de las acciones de prevención y control del crimen organizado, facilitando el intercambio de información y promoviendo acciones conjuntas orientadas a enfrentarlo. El Consejo Asesor es presidido por el Subsecretario del Interior y la Secretaría Técnica, se encuentra radicada en la División de Seguridad Pública de la Subsecretaría del Interior”. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Política Nacional contra el Crimen Organizado”, p. 27.

el Consejo Regional contra el Crimen Organizado⁹¹ y las Mesas Interinstitucionales para el abordaje de delitos de la criminalidad organizado⁹².

De esta manera, la institucionalidad juega un papel preponderante a la hora de buscar políticas eficientes para el combate al crimen organizado, considerando la cantidad de instituciones que participan en esto y la necesaria coordinación para el éxito del diseño e implementación de los programas. En ese sentido, el proyecto de ley del Ministerio de Seguridad Pública es una oportunidad para crear una institución especializada en la materia, que explicita la existencia de un sistema de seguridad y que establezca los actores que deban actuar coordinadamente.

El Ministerio de Seguridad Pública será el encargado de “colaborar con el Presidente o Presidenta de la República en materias relativas al resguardo, mantención y promoción de la seguridad pública, protección de las personas, el orden público, la prevención del delito y la convivencia ciudadana, actuando como órgano recto y concentrando la decisión política en estas materias”⁹³. A ello se le suman las funciones de planificar, diseñar, coordinar, supervigilar y evaluar políticas, planes y programas en materia de seguridad. El Ministerio, además, actuará en conformidad con los principios de cooperación, interagencialidad e interoperabilidad.

El proyecto de ley crea también un Sistema de Seguridad Pública, el que será coordinado y articulado por el Ministerio y estará integrado por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, el Ministerio Público y otras entidades públicas relacionadas con el resguardo, mantención y promoción de la seguridad. Dicho sistema articulará políticas, planes y otros instrumentos y funcionará mediante una acción coordinada de las instituciones que lo integran.

A pesar de lo precedentemente expuesto, se ven oportunidades de mejora en este proyecto. Para lograr las funciones que se le encomiendan al Ministerio es necesario “establecer mecanismos concretos de coordinación y colaboración efectiva entre las agencias encargadas de la seguridad pública, tanto entre las que dependen del

⁹¹ Su objetivo es asegurar la coordinación y pertinencia de acciones a nivel regional, implementando las acciones de la Política Nacional contra el Crimen Organizado de acuerdo con la realidad de cada región, acordando acciones concretas para hacer frente al fenómeno delictual que afecta a cada región en particular y revisando el trabajo operativo en el territorio, con enfoque en la evaluación de los resultados y en los nudos críticos que enfrentan las instituciones para prevenir, controlar y perseguir al crimen organizado.

⁹² El propósito de las Mesas Interinstitucionales “es dar respuesta integral y eficaz a los problemas de seguridad del país, y en particular los que se relacionan con el crimen organizado, y cumplir con los Protocolos de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada y sus protocolos anexos, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública lidera las siguientes mesas de coordinación intersectorial”. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Política Nacional contra el Crimen Organizado”, p. 31.

⁹³ Senado de Chile, “Proyecto de ley: crea el Ministerio de Seguridad Pública”, Boletín 14.614-07, 27 de septiembre de 2021. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15093&prmBOLETIN=14614-07>

Poder Ejecutivo como las instituciones con autonomía constitucional. Por ejemplo, por medio de la entrega de atribuciones al nuevo Ministerio de Seguridad Pública para crear unidades operativas interinstitucionales que permitan atender situaciones concretas de seguridad y así brindar una respuesta más integrada y eficiente frente a los desafíos de seguridad”⁹⁴.

Por tanto, si bien el proyecto da cuenta de avances y esfuerzos en materia de seguridad, aún persisten elementos que se deben mejorar para robustecer la institucionalidad. Entre ellos, incluir la definición de atribuciones que se le confieren a las autoridades de esta nueva institucionalidad, teniendo en cuenta la necesidad de trabajar interinstitucionalmente.

Así, para lograr combatir el crimen organizado se debe promover e institucionalizar la interagencialidad, lo que implica establecer mecanismos concretos de colaboración entre las agencias encargadas de la seguridad pública, tanto entre las que dependen del Poder Ejecutivo como las instituciones con autonomía constitucional. Junto con ello es indispensable el intercambio de información, para el que se requiere un uso adecuado de plataformas tecnológicas, que sean seguras y sistemas de comunicación eficientes.

3. Política Nacional contra el Crimen Organizado

Si bien Chile posee una larga trayectoria en políticas públicas enfocadas en prevenir, controlar y perseguir el delito y que se han implementado diferentes iniciativas para atender el fenómeno de la criminalidad organizada, lo cierto es que recién el 2022 se lanzó la primera política nacional contra este tipo de delincuencia, con el objetivo de “disminuir la actividad delictiva de las organizaciones criminales que operan en Chile, por medio de la acción planificada y coordinada de las instituciones del Estado que tienen un rol en la prevención, control y persecución de esta”⁹⁵.

Para el cumplimiento de este objetivo se sugiere desarticular las bandas y organizaciones criminales, especialmente mediante el debilitamiento de su poder económico, implementar acciones específicas para los delitos que más afectan al país y fortalecer la coordinación interinstitucional para brindar una respuesta eficaz ante esta amenaza. Estos elementos, debido a la experiencia y evidencia nacional e internacional, son un camino prometedor en la lucha contra el crimen organizado, por lo que representa un avance en materia de política pública.

⁹⁴ Centro de Estudios para la Acción y Prevención en Seguridad Pública y Crimen Organizado, “Workshop: Reflexiones y Propuestas para la nueva Institucionalidad de Seguridad en Chile”, Santiago, julio de 2023. https://cdn.uss.cl/content/uploads/2023/09/22172324/CESCRO_WORKSHOPSEGURIDAD_JULIO23.pdf?_gl=1*1ryzy9w*_gcl_au*MTIyMDYzOTAyOC4xNjkzOTI3Nzk3

⁹⁵ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Política Nacional contra el Crimen Organizado”, 34.

La política cuenta con diez ejes. Estos son: i) nueva gobernanza; ii) desbaratamiento de la economía del crimen organizado; iii) disminución del poder de fuego de las organizaciones criminales; iv) abordaje del crimen organizado en recintos penitenciarios; v) agenda legislativa para mejorar la detección, investigación y persecución del crimen organizado; vi) fortalecimiento de las capacidades de equipamiento y tecnológicas institucionales para enfrentar el crimen organizado; vii) fortalecimiento institucional y de capital humano para enfrentar el crimen organizado; viii) prevención de la corrupción y cooptación de las instituciones públicas; ix) aumento de la eficacia para enfrentar el crimen organizado mediante la reforma policial y x) fomentar la cooperación y coordinación internacional⁹⁶. En ese contexto, se puede ver cómo la política centra su foco en los desafíos que se presentan a nivel normativo, institucional, operativo y de recursos. Sin embargo, al analizar en detalle la estrategia planteada por la Política Nacional contra el Crimen Organizado, aún es posible identificar algunos desafíos importantes donde se requiere avanzar.

En primer lugar, a nivel institucional, pocas luces se visualizan en torno a la creación de una nueva gobernanza en materia de seguridad, ya que la mayoría de las acciones que la mencionada política plantea desplegar corresponde a fortalecer iniciativas que existen hace ya varios años y que, si bien fueron creadas con el objetivo de promover la coordinación interinstitucional entre las diferentes instituciones del Estado, ha quedado de manifiesto que son insuficientes.

En este sentido, la institucionalización de la intergencialidad seguiría siendo un desafío pendiente, es decir, la incorporación de mecanismos de coordinación formales que formen parte de la orgánica institucional o presupuestaria de las instituciones, que permitan dar continuidad en el tiempo y los recursos necesarios para la ejecución de estrategias de largo aliento como las que se requieren, que consideren los diferentes poderes del Estado, no tan solo las instituciones que dependen del Poder Ejecutivo. Esto es de gran relevancia, especialmente considerando que la criminalidad organizada es uno de los grandes problemas que los últimos –y probablemente los próximos– Gobiernos deberán enfrentar, cuya solución no está solo determinada por el funcionamiento de una institución, sino que se requiere la acción colaborativa entre diferentes actores⁹⁷. Un ejemplo de mecanismos que podrían favorecer la coordinación interinstitucional es el condicionamiento de los presupuestos institucionales o la aplicación de presupuesto con base en resultados, como un modelo de gestión que además podría incrementar la eficiencia de las políticas públicas⁹⁸.

⁹⁶ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Política Nacional contra el Crimen Organizado”, 34.

⁹⁷ Medina, *Gestión por procesos y creación de valor público*, 298.

⁹⁸ Víctor Carrillo, Adriana Jiménez, Verónica Medina y Marino J. González, “Implementación del Presupuesto Público Basado en Desempeño: una revisión sistemática de la literatura empírica”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n° 79 (4 de marzo de 2021): 77-116.

Sumado a lo anterior, si bien la política plantea apoyar diferentes iniciativas en curso para la prevención de la corrupción y cooptación de las instituciones públicas, estableciendo un especial acento en avanzar en el control y transparencia de los funcionarios de las Fuerzas de Orden y Seguridad, es necesario avanzar también en todos aquellos organismos que desempeñan funciones en fronteras, debido a la amenaza latente que el crimen organizado genera al intentar ingresar de manera irregular sus mercancías al país, ya sea para su utilización a nivel local o hacia otros países. Como plantea Naciones Unidas, “La corrupción dentro de los organismos fronterizos socava los esfuerzos para contrarrestar el crimen organizado transfronterizo, el terrorismo y el flujo de ‘combatientes terroristas extranjeros’, y representa un riesgo para la seguridad pública”⁹⁹.

Además, aunque la política reconoce el valor de la cooperación internacional como mecanismo de fortalecimiento institucional en cuanto al intercambio de información y desarrollo de acciones conjuntas, pareciera ser que aún falta avanzar en cómo esto se materializa, ya que actualmente Chile cuenta con diversos instrumentos internacionales que permiten la acción conjunta, pero escasamente esto se traduce en una acción permanente que forme parte del trabajo regular de las organizaciones.

Asimismo, a nivel operativo, se reconoce como avance la importancia que otorga la política respecto del mejoramiento de los procedimientos asociados a la incautación y decomiso de bienes de las organizaciones criminales, al fortalecimiento del análisis de riesgo en la focalización de fiscalizaciones, al incremento de las capacidades y recursos de las policías y el Ministerio Público, a potenciar las acciones especializadas de la Unidad de Análisis Financiero y de la Estrategia Nacional para Prevenir y Combatir el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, y otras acciones necesarias.

Sin perjuicio de ello, en materia de lavado de activos asociado a la delincuencia organizada, es necesario realizar un análisis acerca de cuáles son las amenazas actuales y emergentes, que redunde en aunar criterios respecto de los delitos que requieren líneas de acción específicas y prioritarias. En esta misma área, se requiere avanzar hacia la interoperabilidad de los sistemas que optimicen los procesos de análisis de información y permitan generar alertas oportunas para la detección de amenazas.

Adicionalmente, si bien la política pretende fortalecer diferentes iniciativas orientadas a disminuir la disponibilidad de armas de fuego, como fiscalizaciones focalizadas, registro de huella balística o control fronterizo, así como también mejorar las capacidades de las instituciones responsables, aún es posible identificar desafíos importantes. Por ejemplo, por medio de la detección, monitoreo y fiscalización de

⁹⁹ Naciones Unidas, Oficina de Lucha contra el Terrorismo, “Buenas prácticas en materia de seguridad y gestión de fronteras en el contexto de la lucha contra el terrorismo y la contención del flujo de ‘combatientes terroristas extranjeros’”, 2022. https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/buenas_practicas_bsm_espanol_2022.pdf

los centros de acopio, uso y venta de armas, municiones y explosivos para evitar que se desvíe su uso en beneficio de bandas y organizaciones criminales.

Sumado a lo anterior, la política es ambiciosa en pretender aumentar sus operaciones en centros penitenciarios, ya que plantea importantes mejoras de las condiciones de seguridad de las cárceles para disminuir los riesgos de operación de las organizaciones criminales en su interior. Sin embargo, aún queda pendiente avanzar en el fortalecimiento del trabajo conjunto entre Gendarmería de Chile y las Fuerzas de Orden y Seguridad, lo que permitiría no solo tener una mejor comprensión de la operación de las bandas y organizaciones criminales, sino también podría nutrir sustantivamente las investigaciones policiales con la finalidad de obtener resultados positivos en materia de persecución penal y prevención del delito.

En tercer lugar, la política pone un especial acento en el fortalecimiento de recursos como las capacidades de equipamiento y tecnología para llevar a cabo la investigación patrimonial, control de fronteras, identificación de personas y seguridad en recintos penitenciarios, lo que sin lugar a duda es fundamental en la prevención, control y persecución de la criminalidad organizada. Asimismo, plantea el desafío de monitorear el uso y localización de los recursos policiales, lo que también pareciera ir en la dirección correcta para estimar los efectos de la inversión. Sin perjuicio de lo anterior, llama la atención que no se plantee el mejoramiento del equipamiento y tecnología para el análisis de la información, especialmente considerando los grandes desafíos de la interoperatividad de las diferentes fuentes de información que requieren ser analizadas si se quiere detectar el crimen sin demora y perseguirlo con eficacia.

Además, a pesar de que la política reconoce una carencia en la capacitación para conocer nuevas tendencias criminales, en especial mediante el uso de medios digitales, es relevante fortalecer también capacidades que permitan detectar el crimen organizado sobre todo en aquellas instituciones que cumplen un rol central en el control de fronteras, pero que no siempre cuentan con este objetivo, como la Dirección General de Aeronáutica Civil o el Servicio Agrícola y Ganadero, no mencionados en la política. Asimismo, la Dirección General de Movilización Nacional podría ver fortalecida sus capacidades para la detección de perfiles de riesgos o zonas prioritarias donde focalizar los servicios de fiscalización de armas.

En cuarto lugar, es importante destacar también que, aunque establecer un sistema de monitoreo y evaluación de la política es el camino correcto en pos de mejorar los mecanismos de medición de la acción del Estado y fortalecer la transparencia, pareciera ser que aún queda mucho por recorrer. Ejemplo de lo anterior es que todavía no es posible identificar responsables asociados a los indicadores de monitoreo, tampoco se observan plazos que comprometan las acciones mencionadas o en los que se esperan obtener los resultados definidos, o que los indicadores escasamente se asocian al cumplimiento de los objetivos de la política. Esto es muy relevante para el futuro de la política, ya que “la evaluación es una práctica fundamental para

decidir y mejorar la acción por medio de la reflexión respecto de lo realizado o lo que se pretende realizar”¹⁰⁰.

Así, se debe destacar que si bien el Poder Ejecutivo ha dado un gran paso con la publicación de la primera Política Nacional contra el Crimen Organizado, falta mucho más por avanzar en los desafíos que la actual y cambiante criminalidad organizada plantea para el país, especialmente en torno a la elaboración de políticas públicas que busquen disminuir las manifestaciones de violencia que conlleva el crimen organizado, mediante el uso de armas de fuego, extorsión u otras formas de violencia.

CONCLUSIONES

En los últimos años el crimen organizado se ha posicionado como uno de los principales desafíos no solo a nivel mundial y regional, sino también nacional. En Chile, hoy más que nunca es posible ver cómo las redes criminales no solo se apropian de territorios donde la presencia del Estado se ha visto debilitada, sino también cómo han creado fuertes presiones para corromper las instituciones democráticas y así expandir sus mercados.

En este contexto, los esfuerzos que se han desplegado en el mundo para contrarrestar su expansión y externalidades son variados. Los que han cobrado cada vez mayor adhesión por sus prometedores resultados son aquellos enfocados en fortalecer el control fronterizo, especialmente por medio del análisis de riesgo y la acción internacional conjunta, así como también aquellos que promueven el trabajo articulado entre diferentes organismos, de manera que, por medio del intercambio y análisis de información, se logre una detección oportuna y, por medio de la acción coordinada, un control y una persecución eficaces.

En Chile es posible reconocer importantes avances que han permitido fortalecer el sistema de prevención, control y persecución del crimen organizado. Por ejemplo, a nivel normativo, la reciente incorporación en el Código Penal de los conceptos de asociación ilícita y asociación criminal permiten mejorar las herramientas de persecución de aquellos ilícitos vinculados a la criminalidad organizada, rescatando así elementos propios de la realidad local. Asimismo, la modificación de diversos cuerpos legales con el objetivo de establecer nuevas técnicas de investigación, fortalecer competencias de las instituciones, aumentar penas de delitos y crear nuevas tipificaciones de delitos asociados al narcotráfico y crimen organizado en su conjunto. Sumado a lo anterior, se reconoce el esfuerzo de los poderes Ejecutivo y Legislativo

¹⁰⁰ David Quesada, “Importancia del enfoque transformador de la evaluación como ejercicio para orientar la construcción de políticas públicas”, *Revista Reflexiones* 96, n° 1 (2017): 57-73. <https://dx.doi.org/10.15517/rr.v96i1.30632>

por acordar varios proyectos de ley que requieren de una aceleración especial en su proceso de discusión parlamentaria, porque impactarían directamente en mejorar el sistema de seguridad en su conjunto, en especial para hacer frente al fenómeno del crimen organizado.

Asimismo, a nivel institucional se valora cómo los diferentes organismos del Estado han tomado conciencia de la multiplicidad de aristas desde donde se puede abordar el fenómeno de la criminalidad organizada, siendo posible reconocer diversas iniciativas que buscan la profesionalización y trabajo coordinado entre las instituciones, como el Consejo Asesor de Coordinación y Unidad de Acción en materia de Prevención y Control del Crimen Organizado, la Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Delitos Medioambientales y Crimen Organizado del Ministerio Público, el proyecto de ley que busca crear el Ministerio de Seguridad Pública, entre otros.

Por último, la publicación de la primera Política Nacional contra el Crimen Organizado es sin duda un avance sustantivo a nivel de políticas públicas, porque no solo reconoce la importancia de este fenómeno criminal en Chile, sino que también establece ciertas prioridades y estrategias de cómo abordarlo a nivel normativo, institucional, operativo y de recursos.

Sin perjuicio de los avances anteriormente mencionados, este artículo pretende contribuir respecto de aquellos desafíos donde aún se requiere avanzar para contar con un sistema de prevención, control y persecución del crimen organizado que pueda brindar la seguridad y tranquilidad a los habitantes del país que claman cada día con mayor vehemencia. Algunos de estos son:

- i. A nivel normativo, concluir la tramitación de proyectos como el que modifica la prisión preventiva por el uso de armas de fuego o pertenencia a una organización criminal, el que crea el Ministerio de Seguridad Pública y el que modifica la ley de ciberseguridad, podrían significar un avance importante en el combate del crimen organizado. Además, pareciera fundamental establecer mecanismos que permitan que los procesos legislativos, asociados a brindar un mejor marco normativo para fortalecer la seguridad del país, avancen con la celeridad con la que avanza este tipo de criminalidad.
- ii. A nivel institucional, y considerando el proceso de discusión parlamentaria en torno a la creación del Ministerio de Seguridad Pública, se considera que aún existen importantes oportunidades de mejora que permiten robustecer los mecanismos de coordinación efectiva entre las distintas organizaciones del Estado, tanto entre las que dependen del Poder Ejecutivo como entre las instituciones con autonomía constitucional.
- iii. A nivel de la Política Nacional contra el Crimen Organizado, al igual que a nivel institucional, aún queda pendiente cómo se opera la interagencialidad en su aplicación, ya que carece de mecanismos nuevos que favorezcan y exijan el

trabajo conjunto de las instituciones como, por ejemplo, por medio del condicionamiento presupuestario o con base en resultados. Asimismo, carece de innovación en torno a las estrategias contra la corrupción de las instituciones, el lavado de activos, la cooperación internacional, entre otros ámbitos donde aún se hace necesario repensar o ampliar los horizontes de acción. Lo anterior se hace evidente especialmente en cuanto a la ausencia de estrategias enfocadas en disminuir las manifestaciones de violencia que conlleva el crimen organizado, ya que es uno de los factores que más impacta negativamente la calidad de vida de las personas.

La seguridad es la primera preocupación y prioridad de las personas en Chile. Es imperativo que, con la evolución que la criminalidad ha experimentado en el país en el último tiempo, las autoridades aceleren los esfuerzos para enfrentar el nuevo fenómeno criminal presente, recogiendo los aprendizajes tanto de la experiencia nacional como internacional, para poder así cumplir con el mandato entregado por los ciudadanos, de entregar paz a la población.

REFERENCIAS

- ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA DE MINISTERIOS PÚBLICOS. “¿Quiénes somos?”. Fecha de acceso: 9 de septiembre de 2023. <https://www.aiamp.info/index.php/la-asociacion/quienes-somos>
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. “Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe”. Washington: BID, 2017. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-Nueva-evidencia-y-hallazgos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- CAMERON, MARGARET y GLORIA LAYCOCK. “Crime prevention in Australia”, en Adam Graycar and Peter Grabosky, eds. *The Cambridge handbook of Australian criminology*. Melbourne: Cambridge University Press, 2002.
- BURZACO, EUGENIO y SERGIO BERENSZTEIN. *El poder narco: drogas, inseguridad y violencia en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana, 2014.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. “Proyecto de ley: modifica el Código Procesal Penal en materia de prisión preventiva por uso de armas de fuego o pertenencia a una organización criminal”. Boletín 15.028-25, 31 de mayo de 2022. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15535&prmBOLETIN=15028-25>
- CARABINEROS DE CHILE. Centro de Análisis y Operaciones de Drogas e Investigación Criminal, “Informe estratégico N° 07: Criminalidad organizada en Chile. Una aproximación teórica”. Santiago de Chile, 2020.
- CARRILLO, VÍCTOR, ADRIANA JIMÉNEZ, VERÓNICA MEDINA y MARINO J. GONZÁLEZ. “Implementación del Presupuesto Público Basado en Desempeño: una revisión

- sistemática de la literatura empírica”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (N° 79, 04 de marzo de 2021, 77-116).
- CATTA PRETA, ANDREA. “Algunos datos relevantes sobre la Trata de Personas”. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Fecha de acceso: 09 de septiembre de 2023. https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/sobre-unodc/Fact_Sheet_Dados_Trafico_de_Pessoas_geral_ESP.pdf
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA ACCIÓN Y PREVENCIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA Y CRIMEN ORGANIZADO. “Workshop: Reflexiones y Propuestas para la nueva Institucionalidad de Seguridad en Chile”. Santiago, julio de 2023. https://cdn.uss.cl/content/uploads/2023/09/22172324/CESCRO_WORKSHOPSEGURIDAD_JULIO23.pdf?_gl=1*1ryzy9w*_gcl_au*MTIyMDYzOTAyOC4xNjkzOTI3Nzk3
- CENTRO DE ESTUDIOS Y ANÁLISIS DEL DELITO. “Estadísticas Delictuales 2021-2022”. Santiago de Chile: Subsecretaría de Prevención del Delito, 2022. <https://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS “Encuesta CEP 89, junio-julio 2023”. Santiago, 2023. <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-89/>
- CHABAT, JORGE. “El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales”. *Istor: revista de historia internacional* año 11, n° 42 (2010): 3-14.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Reglamento (CE) n° 2007/2004 de 26 de octubre de 2004.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. “La lucha de la UE contra la delincuencia organizada”. 05 de julio de 2023. Fecha de acceso: 09 de septiembre de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-fight-against-crime/#empact>
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. “Informe 2018”. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2018. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. “Informe del Proyecto de Ley que ‘Crea el subsistema de inteligencia económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado’”. Oficio N° 158-2023. Santiago de Chile, 5 de julio de 2023.
- CORREA-CABRERA, GUADALUPE. “Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional”. *Migración y desarrollo* vol. 12, n° 22 (2014): 147-171.
- DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. “El Paso Intelligence Center”. Fecha de acceso: 09 de septiembre de 2023. <https://www.dea.gov/what-we-do/law-enforcement/epic>
- EL MOSTRADOR. “Carabineros expuso que delito de tráfico de migrantes aumentó siete veces en un solo año”. *El Mostrador*; 9 de junio de 2022. <https://www.elmostrador.cl/dia/2022/06/09/carabineros-expuso-que-delito-de-traffic-de-migrantes-aumento-siete-veces-en-un-solo-ano/>
- EUROPOL. “Acerca de Europol: cómo contribuye Europol a hacer de Europa un lugar más seguro”. 11 de agosto de 2023. Fecha de acceso: 9 de septiembre de 2023. <https://www.europol.europa.eu/about-europol/es>

- FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. “América Latina lucha contra la delincuencia transfronteriza”. Buenos Aires, 8 de mayo de 2019. Fecha de acceso: 10 de septiembre de 2023. <https://www.fiiapp.org/noticias/america-latina-lucha-contrala-delincuencia-transfronteriza/>
- GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. “Global Organized Crime Index 2023”. GI-TOC, 2023. <https://ocindex.net/report/2023/0-3-contents.html>
- GONZÁLEZ DIEZ, VERÓNICA, STEPHANY MAQUEDA GASSOS, LINA PEDRAZA, ANAIS MARÍA ANDERSON ALONSO y STEFANÍA DE SANTIS. “Evaluación del Apoyo del BID en el Área de Seguridad Ciudadana y Justicia en la Región”. Banco Interamericano de Desarrollo, julio 2021.
- GREENE, PÍA, SARAH FYNMORE y ANTONIA VINAGRE. “Drogas en Chile: fronteras, consumo e institucionalidad”. *Serie Informe Sociedad y Política*. Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo, 2018.
- HARTWIG, SAMUEL. “Frontex: From Coordinating Controls to Combating Crime.” *Focus: Forms of Crime Control*, eucrim. Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law Issue 2 (2020).
- HOMELAND SECURITY. “Implementing 9/11 Commission Recommendations”, 20 de octubre de 2022. Fecha de acceso: 09 de septiembre de 2023. https://www.dhs.gov/implementing-911-commission-recommendations#_ftn1
- INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. “Global peace index”. Sydney: IEP, 2023. <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/06/GPI-2023-Web.pdf>
- JORQUERA, CAROLINA. “Seguridad Ciudadana”. Serie Minuta n° 75-22. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (24 de octubre de 2022).
- KNEPPER, PAUL. *The Invention of International Crime. A Global Issue in the Making, 1881-1914*. Londres: Palgrave Macmillan, 2010.
- LIZANA, PILAR. “Documento de trabajo n° 22: La economía ilegal del robo de pescado. Otro lucrativo negocio para el crimen organizado en Chile”. AthenaLab, Santiago de Chile, 2023. https://athenalab.org/wp-content/uploads/2023/03/athenalab_doc_22-2.pdf
- MÁRQUEZ, MANUEL, JOSÉ LUIS ARES, PASCUAL HERNÁNDEZ y RODOLFO SOLAR. “Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2010.
- MEDINA, ALEJANDRO. *Gestión por procesos y creación de valor público: Un enfoque analítico*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2005.
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. “Controles integrados de fronteras en Chile”. Buenos Aires, 2014. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires14_anexo9_valenzuela_chile.pdf
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA, “Delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en Chile”. Santiago de Chile, 2019. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=181981&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

- MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. “Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2021”. Santiago de Chile, 2022. <https://cead.spd.gov.cl/estudios-y-encuestas/>
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. “Política Nacional contra el Crimen Organizado”. Santiago de Chile, 2022. <https://www.subinterior.gob.cl/politica-nacional-contr-el-crimen-organizado/>
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. “Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas: datos 2021-2022”. Santiago de Chile, 2023. <http://tratadepersonas.subinterior.gob.cl/media/2023/05/Informe-estad%C3%ADstico-Trata-de-Personas-2011-2022-MITP.pdf>
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. “Unidad Coordinadora Estratégica”. Fecha de acceso 09 de septiembre de 2023. <https://www.subinterior.gob.cl/unidad-coordinadora-estrategica/>
- MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE. “VII Informe anual Observatorio del Narcotráfico”. Santiago de Chile, 2022. http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/Informe_2022_Observatorio_del_Narcotrafico.pdf
- MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE. “Áreas de Persecución: Crimen Organizado y lavado de dinero”. <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/areas/organizado.jsp>
- NACIONES UNIDAS OFICINA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO. “Buenas prácticas en materia de seguridad y gestión de fronteras en el contexto de la lucha contra el terrorismo y la contención del flujo de ‘combatientes terroristas extranjeros’”. 2022. https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/buenas_practicas_bsm_espanol_2022.pdf
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos”. Nueva York: UNODC, 2004.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes”. Viena: UNODC, 2011. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Estudio Mundial sobre el Homicidio: Resumen ejecutivo”. Viena: UNODC, 2019. https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIOS_EN_ESPANOL.pdf
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “World drug report 2019”. Viena: UNODC, 2019. <https://wdr.unodc.org/wdr2019/>
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Red de Fiscales Contra el Crimen Organizado (REFCO)”. Fecha de acceso: 09 de septiembre de 2023. <https://www.unodc.org/ropan/es/REFCO/refco.html>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. “La Aduana en el Siglo XXI”. World Customs Organization. 2008. https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/key-issues/customs-in-the-21st-century/annex_ii_es.pdf?db=web

- QUESADA, DAVID. “Importancia del enfoque transformador de la evaluación como ejercicio para orientar la construcción de políticas públicas”. *Revista Reflexiones* vol. 96, n° 1 (2017): 57-73. <https://dx.doi.org/10.15517/rr.v96i1.30632>
- RIQUELME, JORGE, SERGIO SALINAS y PABLO FRANCO. “El Crimen Organizado Transnacional (COT) en América del Sur. Respuestas regionales”. *Estudios Internacionales* vol. 51, n° 192 (2019): 9-33. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2019.52781>
- RIVERA, FREDY y DANIEL SANSÓ-RUBERT. *Crimen Organizado y seguridad multidimensional*. Tirant lo Blanch, 2021.
- SENADO DE CHILE. “Proyecto de ley: crea el Ministerio de Seguridad Pública”. Boletín 14.614-07. 27 de septiembre de 2021. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15093&prmBOLETIN=14614-07>
- SENADO DE CHILE. “Congreso y Ejecutivo priorizan agenda de Seguridad”. 14 de abril de 2023. Fecha de acceso: 12 de septiembre de 2023. <https://www.senado.cl/noticias/seguridad/congreso-y-ejecutivo-priorizan-agenda-de-seguridad>
- SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE. “1er Informe Nacional de Homicidios Consumados: una visión integrada e institucional 2018-2022”. Santiago de Chile, 2023. <https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2023/07/Informe-homicidios-2018-2022.pdf>
- TORO, JUAN PABLO. “Más allá del narcotráfico. Crimen organizado: recursos naturales, personas y datos”. *AthenaLab*, Santiago de Chile (2022). <https://athenalab.org/mas-alla-del-narcotrafico-crimen-organizado-recursos-naturales-personas-y-datos/>
- VAN PUYVELDE, DAMIEN. “Fusing Drug Enforcement: A Study of the El Paso Intelligence Center.” *Intelligence and National Security* 31 (2016): 890.
- ZUCKOFF, MITCHELL. *Fall and Rise: The story of 9/11*. Estados Unidos: Harper Perennial, 2020.

Normas citadas

- Chile. Ministerio del Interior y Seguridad. Ley N° 21.577. Fortalece la persecución de los delitos de delincuencia organizada, establece técnicas especiales para su investigación y robustece comiso de ganancias. 15 de junio de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1193423>
- Chile. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Ley N° 21.575. Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado, regula el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalece las instituciones de rehabilitación y reinserción social. 9 de mayo de 2023, última versión 23 de mayo de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1192530&idParte=10432740&idVersion=2023-05-23>
- Chile. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Ley N° 21.560. Modifica textos legales para fortalecer y proteger el ejercicio de la función policial y Gendarmería de Chile. 10 de abril de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1191005>.

- Chile. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Ley Nº 21.556. Modifica la ley sobre el control de armas para aumentar la pena del delito de porte de armas en lugares altamente concurridos. 10 de abril de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1191003&idParte=10421586&idVersion=2023-04-10>.
- Chile. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley Nº 21.555. Refuerza las competencias de Gendarmería de Chile y crea un delito general de extorsión. 10 de abril de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1191006&idParte=10421384&idVersion=2023-04-10>.
- Chile. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Ley Nº 21.542. Modifica la Carta Fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas, en caso de peligro grave o inminente, considerando zonas fronterizas. 3 de febrero de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1188583>.
- Chile. Ministerio del Interior. Ley Nº 20.502. Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales. 21 de febrero de 2021, última versión 23 de mayo de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1021537>
- Chile. Ministerio de Relaciones Exteriores. Ley Nº 21.080. Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores”, artículo 2. 20 de marzo de 2018, última versión 16 de marzo de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1116334>
- Chile. Ministerio del Interior. Ley Nº 20.000. Sustituye la Ley Nº 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, artículo 43. 16 de febrero de 2005, última versión 23 de mayo de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=235507>
- Chile. Ministerio de Hacienda. Ley Nº 19.913. Crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos”. 18 de diciembre de 2003, última versión 17 de agosto de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=219119>
- Chile. Ministerio de Justicia. Ley Nº 19.477. Aprueba la Ley Orgánica del Servicio de Registro Civil e Identificación. 19 de octubre de 1996, última versión 11 de enero de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30844>
- Chile. Ministerio de Agricultura. Ley Nº 18.755. Establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero. 7 de enero de 1989, última versión 14 de diciembre de 2022. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30135>
- Chile. Ministerio del Interior. Ley Nº 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. 5 de diciembre de 1986, última versión 22 de junio 2000. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29967>
- Chile. Ministerio de Defensa Nacional. Ley Nº 16.752. Fija la organización y funciones y establece disposiciones generales a la Dirección General de Aeronáutica Civil. 17 de febrero de 1968, última versión 7 de agosto de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=28653>

- Chile. Ministerio de Justicia. Código Penal de Chile. 12 de noviembre de 1874, última versión 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1984>
- Chile. Ministerio de Hacienda. Decreto con Fuerza de Ley N° 7. Fija el texto de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos y adecúa disposiciones legales que señala. 15 de octubre de 1980, última versión 1 de marzo de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3747>
- Chile. Ministerio de Hacienda. Decreto 329/ Decreto con Fuerza de Ley 329. Aprueba la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas. 20 de junio de 1979, última versión 13 de marzo de 2017. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5441&idParte=>
- Chile. Ministerio de Hacienda. Decreto con Fuerza de Ley N° 292. Aprueba la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. 05 de agosto de 1953, última versión 31 de mayo de 2002. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5333>
- Chile. Ministerio de Justicia. Decreto Ley N° 2.859. Fija la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile. 15 de septiembre de 1979, última versión 10 de abril de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7015&idParte=>
- Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Decreto 100. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. 22 de septiembre de 2005, última versión, 4 de mayo de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>.
- Chile. Ministerio de Salud. Decreto 1.222. Aprueba reglamento del Instituto de Salud Pública de Chile. 26 de agosto de 1997, última versión 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=75287>
- Chile. Ministerio de Defensa Nacional. Decreto 400. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 17.798, sobre control de armas. 13 de abril de 1978, última versión 10 de abril de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13031&idParte=>

