



Plan Nacional
contra el
Narcotráfico
2014 • 2020



Ministerio del
Interior y
Seguridad
Pública

Gobierno de Chile

ÍNDICE

Presentación	5
Resumen Ejecutivo	7
I. Antecedentes	5
1.1 El problema mundial de las drogas o PMD	11
1.2 La producción y distribución de drogas	14
1.3 Incautaciones	17
1.4 Narcotráfico y criminalidad asociada	20
1.5 El contexto nacional	23
II. El contexto normativo e institucional	31
III. Ámbitos y líneas de acción	37
3.1 Ámbito del Plan: Microtráfico	37
Línea de acción 1: Coordinar la prevención y persecución de las organizaciones criminales y del tráfico ilícito de drogas	39
Línea de acción 2: "Microtráfico Cero" (MT-0) en las comunas	40
3.2 Ámbito del Plan: Narcotráfico	41
Línea de acción 3: Persecución a organizaciones criminales	42
Línea de acción 4: Afianzar el control fronterizo contra el tráfico de drogas	43
Línea de acción 5: Fortalecer el control de Precursores y Sustancias Químicas Esenciales	46
Línea de acción 6: Disminuir los incentivos económicos al narcotráfico	48
3.3 Ámbito del Plan: Fortalecimiento Institucional	50
Línea de acción 7: Revisión de la Ley N°20.000	51
Línea de acción 8: Desarrollar innovaciones en los procedimientos policiales	52
Línea de acción 9: Monitorear y desarrollar mecanismos de alerta temprana para nuevas sustancias psicoactivas	53
Línea de acción 10: Uso de la Inteligencia Criminal	54
IV. Sistema de seguimiento y evaluación del Plan Nacional Contra el Narcotráfico	55



PRESENTACIÓN

Abordar el problema del narcotráfico es tarea prioritaria para nuestro gobierno. Los efectos que produce este ilícito en la sociedad tienen la capacidad de afectar los fundamentos básicos de la convivencia pacífica y democrática, pueden corromper las instituciones públicas y violentar los derechos fundamentales de las personas.

El tráfico de drogas afecta transversalmente a los habitantes de nuestro país, ya sea por los efectos directos del consumo o por los problemas asociados a su presencia en el territorio, factores que debilitan el bienestar de la ciudadanía.

Reconocer que el tráfico de drogas cruza a toda la población, nos obliga a proponer estrategias integrales y más eficaces, tal como expresó la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en su discurso del 21 de mayo de 2014. El Plan Nacional Contra el Narcotráfico recoge aquel llamado, reuniendo la experiencia de las últimas décadas en la temática y poniendo al servicio de la autoridad una

serie de herramientas que nos permiten hacer frente a este problema.

Para comenzar, parte importante de los esfuerzos van orientados a dismantelar los eslabones de la cadena de comercialización, colocando especial énfasis en respuestas territoriales descentralizadas y adaptadas a entornos específicos, en comunas y barrios críticos de alta vulneración social, coordinando el nivel comunal con el trabajo de fiscales, policías y la ciudadanía.

Creemos también que la comercialización de drogas en pequeñas cantidades, el microtráfico, representa un grave problema porque se focaliza en sectores específicos del territorio, se vincula a la presencia de una fuerte competencia de grupos que buscan el control del mercado de venta, generan hechos de violencia en el territorio, desarticulan lazos sociales y familiares, provocan segregación espacial y estigmatizan a los habitantes de determinados barrios.

Es por esto que estamos enfrentando decididamente el problema del microtráfico, desarticulando las redes locales de distribución y venta y afectando el sustento económico del narcotráfico a través del reforzamiento de la investigación patrimonial. Esta estrategia nos permitirá reducir la inseguridad que afecta la convivencia diaria de miles de chilenas y chilenos.

El Plan Nacional Contra el Narcotráfico interviene sobre la violencia que acompaña esta actividad, proveniente de organizaciones criminales que controlan este mercado en nuestros barrios, lo que no sólo genera temor sino que, además, representa riesgo de corrupción, debilitamiento de las instituciones públicas y preservación del delito.

Mencionamos la corrupción porque creemos que el tráfico de drogas puede facilitar este tipo de prácticas. Al respecto, es nuestro deber evitar que organizaciones ilícitas consigan aliados en los organismos públicos y propicien escenarios que podrían afectar nuestra democracia.

Entendemos que fortalecer nuestras instituciones es esencial para el control del tráfico de drogas y evitar contagios mediante otros ilícitos, como la corrupción o el lavado de activos. Es por esto que estamos consolidando la probidad administrativa de nuestros funcionarios mediante capacitaciones orientadas a

presentar lecciones aprendidas y buenas prácticas organizacionales que orienten a quienes diariamente participan en organismos garantes de estas materias.

A su vez, también buscamos enfrentar la constante evolución del fenómeno. Nos referimos al riesgo que representa la aparición de nuevas sustancias psicoactivas, porque han aumentado su presencia, diversificando el mercado de las drogas ilícitas disponibles y señalando nuevos desafíos que nos exigen adecuar las normativas vigentes e innovar los procedimientos policiales.

De igual forma, las condiciones particulares de nuestro país, su geografía, su localización y la extensión de sus fronteras, hacen necesario llevar adelante estrategias que fortalezcan acciones ya iniciadas y promuevan otras que se ajusten a los retos que aquí nos proponemos abordar.

Estamos seguros de que la suma de todos estos esfuerzos, más la coordinación de nuestras instituciones, junto a la participación y colaboración de todos los sectores del país, traerá como resultado la reducción del tráfico de drogas en Chile.

Jorge Burgos Varela
Ministro del Interior y Seguridad Pública

RESUMEN EJECUTIVO

El Plan Nacional Contra el Narcotráfico tiene por objetivo mejorar la capacidad del país para reducir la distribución y disponibilidad de drogas ilícitas, así como la desviación de sustancias químicas utilizadas en su fabricación durante el período 2014-2020. Para cumplir con dicho propósito se proponen una serie de acciones que consideran aspectos como: el fortalecimiento de prácticas vigentes, el incremento del presupuesto de las instituciones involucradas, la revisión de la Ley N° 20.000 y la remisión de indicaciones a los proyectos de modificación que garanticen la persecución, investigación y sanción de estos ilícitos dado el contexto actual en el que se desarrollan.

Específicamente, el Plan Nacional Contra el Narcotráfico se fundamenta en siete principios orientadores que apoyan transversalmente los dos niveles de intervención que son el microtráfico y el narcotráfico, además del fortalecimiento institucional que influye sobre ambos. Las medidas sobre las cuales se implementan las acciones

concretas de trabajo nos permitirán afrontar el problema del tráfico de drogas de forma integral.

El principal componente de las medidas tiene por finalidad la contención del ingreso de drogas al país y la desarticulación de organizaciones criminales que trafican y realizan delitos conexos como el lavado de activos. Bajo esta premisa, se promueve una eficiente persecución a estas organizaciones a través del delito de asociación ilícita y por medio del uso creciente de la investigación patrimonial, siendo esta última parte de los trabajos desarrollados en virtud de la Estrategia de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo elaborada por la Unidad de Análisis Financiero (UAF).

En otro ámbito, se reconoce el tráfico de drogas como la más importante fuente de ingresos del crimen organizado transnacional, es decir, aquellas asociaciones que se estructuran para dedicarse a la comercialización de estupefacientes con relativa permanencia en el tiempo y cuentan con un nivel de

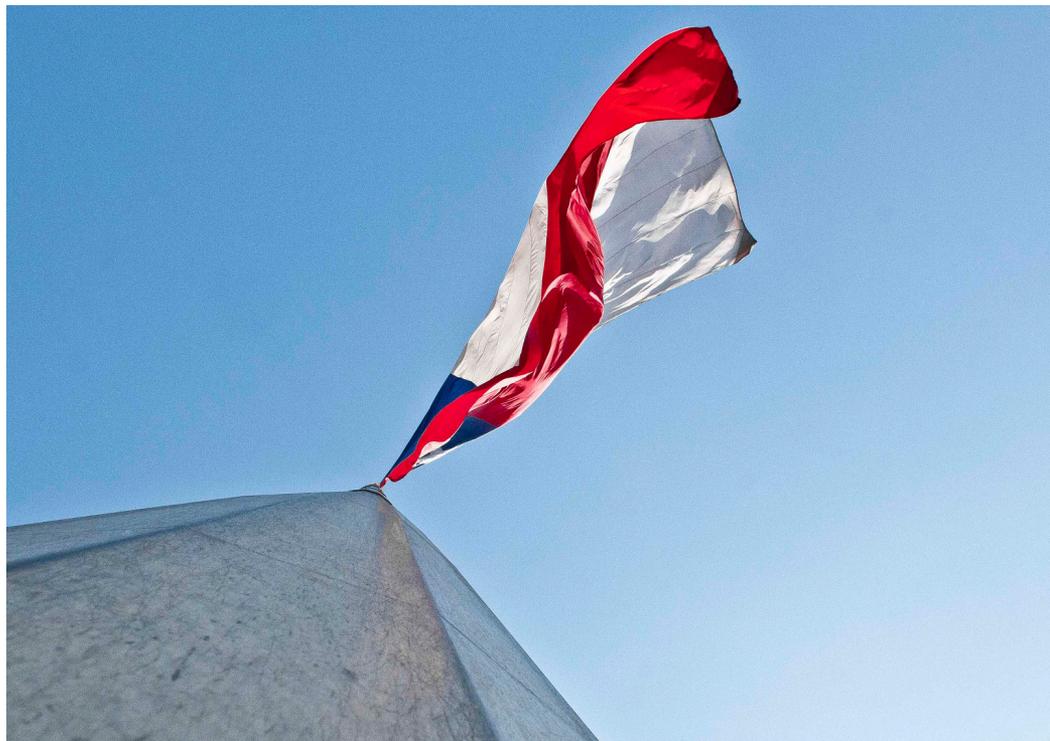
distribución de funciones definidas por un enfoque de negocio. El riesgo que observamos es que estas asociaciones logren permear nuestras fronteras y desarrollen a su vez otras actividades delictuales, como por ejemplo el contrabando de armas o el robo de vehículos, con el impacto que esto conlleva en la seguridad de las personas.

La proliferación de estas organizaciones con capacidad para actuar en el lugar del mundo que les resulte más rentable y con una notable versatilidad para modificar la forma en que trafican drogas en la medida que son descubiertas, ha obligado a establecer medidas para prevenir, controlar, perseguir y sancionar el narcotráfico y los delitos asociados a éste.

Entre aquellas, Chile ha suscrito y participa de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, instancia que ha permitido identificar las acciones más adecuadas para enfrentar el fenómeno, como por ejemplo, a través de la cooperación internacional.

El Plan, que tiene un horizonte de desarrollo para el período 2014-2020, contiene acciones para el control del tráfico de drogas en los barrios, mejorando la persecución de las organizaciones criminales y específicamente aquellas dedicadas al microtráfico. Asimismo, contiene medidas a nivel

macro, es decir, en cuanto al control fronterizo y actividades relacionadas, como el lavado de activos y el desvío de precursores químicos. Por último, el fortalecimiento institucional apunta a apoyar las innovaciones policiales, promover la coordinación interinstitucional y establecer mecanismos de monitoreo de las actividades vinculadas con el narcotráfico.



Principios Orientadores del Plan:

Coordinación

La coordinación entre distintos niveles territoriales de la administración (nacional, regional y local), como entre las instituciones del Estado, es uno de los pilares fundamentales para llevar adelante este Plan, siendo condición necesaria para evitar o detener el tráfico ilegal de drogas de una forma eficaz.

Cooperación Internacional

El desarrollo de este plan debe favorecer el trabajo legislativo y de cooperación con los demás países de la región, especialmente con las naciones vecinas, de manera tal de observar los matices del fenómeno no solo a nivel nacional, sino también en el plano regional-local.

Territorialidad

En su implementación, este plan debe distinguir las diferentes características que posee el fenómeno de las drogas en cuanto se trate de una situación en el nivel nacional, regional, comunal o barrial.

Multidimensionalidad

El narcotráfico conjuga diversas dimensiones que reflejan la complejidad del fenómeno. Éstas generan consecuencias de índole social, económica y criminal.

Este plan representa un esfuerzo por responder a la diversidad de aspectos que involucra enfrentar el tráfico de drogas.

Conocimiento

Deben ser identificadas, sistematizadas, aprendidas, adaptadas y evaluadas, las mejores prácticas llevadas a cabo en estos temas por otros países, tanto de la región como del resto del mundo.

Evaluación

Es necesario contar con datos que sean constantemente actualizados, para desarrollar un diagnóstico que produzca una línea de base que pueda ser monitoreada y posteriormente facilite la evaluación del trabajo realizado, tanto por parte de la autoridad como de la ciudadanía, proponiendo mejoras.

Probidad

Las características del tráfico de drogas, y de las iniciativas llevadas a cabo para su control, obligan a observar continuamente la probidad de cada una de los actores del Estado involucrados en estas tareas y en cada una de los ámbitos abordados por esta Política.



1 Antecedentes

La política pública en materia de tráfico de drogas requiere de un diagnóstico que permita precisar, por una parte, las características de este fenómeno en el país y, por otra, la situación de Chile en el contexto internacional, ya que por su naturaleza esta problemática es transnacional. Para estos efectos, se presenta a continuación una descripción del problema mundial de las drogas, haciendo especial referencia al continente americano y a la situación nacional en esta materia.

1.1 El problema mundial de las drogas (PMD)

La estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el PMD se sustenta en la reducción tanto de la oferta como de la demanda, apoyándose en la cooperación internacional.¹ Si bien el foco de este plan es el

¹ Elaborada en las denominadas Serie de sesiones de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes, celebrada en Viena, el 11 y 12 de marzo de 2009.

tráfico de drogas, no se puede dejar de mencionar el problema del consumo, debido a que la oferta no se explica sin la demanda. En este aspecto, Naciones Unidas estima que 246 millones de personas –es decir 1 de cada 20 personas de entre 15 y 64 años– usaron drogas en 2013, generando 187.100 muertes, cifras que se han mantenido estables de acuerdo al crecimiento poblacional². En el detalle, el citado informe señala que el consumo de opiáceos³ se ha mantenido estable, mientras que el de cocaína ha disminuido y el de cannabis ha aumentado.

Tanto Naciones Unidas como la Organización de Estados Americanos (OEA) señalan que la cocaína es el principal punto de preocupación en América Latina y El Caribe. Una mirada por tipo de drogas y regiones, nos muestra que el 45% del total de consumidores a nivel mundial de

² UNODC. World Drug Report 2015. United Nations, Viena, 2015, pp. 1 y 11.

³ El término opiáceos es el nombre genérico que se da a un grupo de drogas de origen natural derivados de la planta de adormidera (*Papaver somniferum*) como el opio, la morfina y la codeína y sustancias semisintéticas como la heroína.

cocaína se concentra en las Américas, siendo Sudamérica no sólo la subregión que concentra prácticamente toda la producción, sino también una zona de consumo. De hecho, se ha detectado en Sudamérica el aumento del consumo de pasta base específicamente en Argentina, Chile y Uruguay, así como una presencia creciente de diferentes cocaínas fumables en Brasil. La marihuana, por su parte, es la droga ilícita de mayor consumo en el mundo y aquí la representación de las Américas es menor, con el 24% de consumidores a nivel mundial, aunque cabe destacar que la mayoría de ellos se concentra en Norteamérica (81%)⁴.

El consumo de otro tipo de drogas está más lejano a la realidad sudamericana. Por ejemplo, la heroína es mayormente consumida en Estados Unidos y Canadá, aunque se observan aumentos en su consumo en México, Colombia y República Dominicana. En el caso de los estimulantes de tipo anfetamínico (ETA), su uso es variado en la región y se registran altas tasas en Canadá y EE.UU., países que también destacan por el abuso de fármacos, tranquilizantes y sedantes. Estos patrones de consumo en el continente también son indicadores respecto de cuál es el tipo de droga que más circula para consumo interno y cuáles serán destinadas preferentemente a otros mercados⁵.

4 OEA. El problema de las drogas en las Américas: estudios. Drogas y salud pública, 2013, pp. 18-20.

5 OEA, Ibíd.

En el caso de Chile, de acuerdo con el Décimo Primer Estudio Nacional de Drogas en Población General⁶, se aprecian aumentos significativos de prevalencia en los reportes de consumo el último mes de alcohol, último año de marihuana y último año de cocaína. Por ejemplo, la prevalencia -es decir, el porcentaje de personas que declaran haber consumido cocaína durante el último año- es de 0,9% en 2012 y 1,5% en 2014, lo cual se explica por un aumento significativo en hombres (1,3% a 2,2%) y en niveles socioeconómicos medios (0,6% a 1,3%). En el caso específico de la pasta base, la prevalencia año del consumo es 0,5% para 2014, variando sólo 0,1% respecto de 2012. A su vez, se aprecia una tendencia de aumento del consumo de la marihuana, en donde el 11,3% ha declarado consumirla en el último año respecto al 7,1% de la anterior medición.

El mismo estudio muestra que la evolución de la oferta de drogas -esto es, la proporción de personas que ha recibido oferta de alguna droga el último año- muestra un aumento en la marihuana, que pasó de 15,7% en 2012 a 18,6% en 2014. En cambio, en los casos de la cocaína y la pasta base no se ha registrado un aumento significativo de la oferta. Lo mismo se

6 Chile. Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) Décimo primer estudio nacional de drogas en población general. Resultados Principales. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015.

refleja en la percepción de facilidad de acceso a las drogas, donde la cocaína se mantuvo en 32% en las últimas dos mediciones, la pasta base pasó de 32% a 31%, pero la marihuana aumentó de 46,7% en 2012 a 51% en 2014.

Una parte de este panorama se refleja también en el aumento de detenidos por consumo de drogas

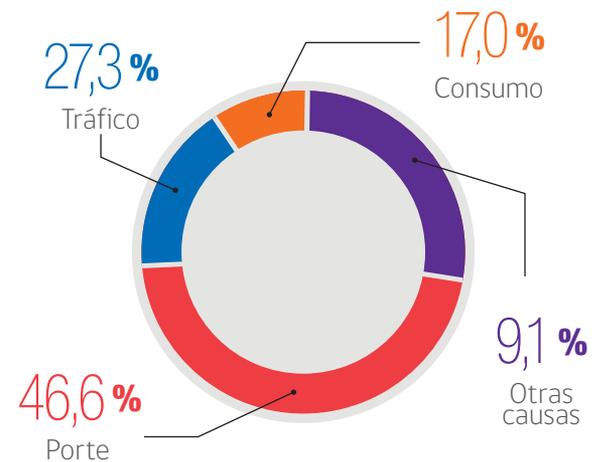
(gráfico 1). Aunque esta cifra no distingue el tipo de droga, puede ser un indicador de un mayor accionar policial al respecto o bien de un cambio en el consumo de droga en lugares públicos. De todas formas, cabe señalar que son el porte y el tráfico de drogas los que conllevan la mayor cantidad de detenidos por infracción a la Ley N° 20.000 (gráfico 2).

GRÁFICO 1: Detenidos por consumo de drogas. Total país. 2006-2014



Fuente: Departamento de Estudios y Estadísticas, Subsecretaría de Prevención del Delito, 2015.

GRÁFICO 2: Distribución de detenidos por tipo de infracción a ley de drogas. Total país. 2014



Fuente: Departamento de Estudios y Estadísticas, Subsecretaría de Prevención del Delito, 2015.

1.2 La producción y distribución de drogas

Conocer los patrones mundiales y regionales de producción de drogas nos permite identificar, por una parte, aquellas que presentan mayor riesgo por la cercanía con los principales productores y, por otra, determinar cuáles pueden presentar nuevos desafíos. No obstante, debido a que se trata de comercio ilícito cualquier información respecto de la producción, comercio y distribución de drogas debe tomarse con precaución, pues está referida mayormente a estimaciones. De igual manera, se debe considerar que la información sobre incautaciones puede indicar un aumento de procedimientos policiales o bien incautaciones de mayor cantidad. La descripción según el tipo de droga y lugar donde es producida permitirá contextualizar de mejor forma el caso chileno y las medidas necesarias para el control del narcotráfico.

Al respecto, los patrones mundiales de producción y cultivo de drogas no han cambiado, es decir, la planta de marihuana se puede encontrar en la mayoría de los países del mundo; la resina de marihuana en algunos pocos países del norte de África, el Medio Oriente y el sur-oeste de Asia; la hoja de coca en los tres países productores de América del Sur, y el opio en dos países de Asia. Si bien son varios los países de Sudamérica que pueden servir como tránsito de la

cocaína a los destinos de mayor consumo (América del Norte y Europa), Brasil y Argentina son los países mencionados con mayor frecuencia en cuanto a las mayores incautaciones.⁷

El cultivo de la hoja de coca ha continuado disminuyendo, hasta alcanzar sus niveles más bajos desde mediados de los 80. Ello se debe, principalmente, a la disminución de 18% en Perú (de 60.400 a 49.800 hectáreas) y de 9% en Bolivia (de 25.300 a 23.000 hectáreas). En Colombia, en tanto, la producción se ha mantenido estable, pero en niveles históricamente bajos⁸. Si bien Perú y Bolivia han disminuido las áreas de cultivo, al mismo tiempo ha aumentado la densidad de las mismas, es decir, mayor producción en menos terreno⁹. Esta cocaína es enviada desde Sudamérica hacia Norteamérica y hacia Europa por el Atlántico vía El Caribe o África a través de diversos medios, incluyendo el aéreo y marítimo, siendo las incautaciones de cocaína transportada por este último medio las que más han aumentado, representando el 60% del total.

Respecto del cannabis, no es posible estimar el cultivo y producción debido a que se cultiva en la mayoría de

7 UNODC, Op. Cit, p. 39.

8 UNODC, Op. Cit, p. 50.

9 OEA. El problema de las drogas en las Américas. Informe analítico, 2013, p. 30.

los países. En el contexto americano, los principales productores de cannabis son México, EE.UU., Colombia, Paraguay y Canadá. Mientras que México suministra la mayor parte de esta sustancia a EE.UU., Paraguay satisface la mayor parte de la demanda del Cono Sur¹⁰.

Una de las nuevas tendencias en el caso de esta droga es su producción bajo techo, que se ve facilitada por la disponibilidad de información en Internet. Aunque no es posible cuantificar esta forma de producción a nivel mundial, en el caso de Canadá y EE.UU. se han constatado importantes cambios en su comercialización producto de este fenómeno. En cuanto a las rutas identificadas, el cannabis ingresa a EE.UU. a través de la frontera con México, mientras que la producción jamaicana ingresa a través de las Bahamas¹¹.

En cuanto a los estimulantes de tipo anfetamínico (ETA) no hay una cifra estimada sobre su producción, pero se registra un aumento de laboratorios de fabricación desmantelados.

10 OEA. Op.cit, pág. 32.

11 Ibid. Pág.49.

Particularmente en América del Norte, la fabricación de metanfetamina se ha ampliado, ya que en el año 2012 los laboratorios de este tipo de sustancia incautada eran reportados principalmente por los Estados Unidos y México. Cabe destacar, además, que

en los últimos 20 años la industria química duplicó su producción mundial y se triplicó su comercio, desplazándose su producción principalmente a Asia, donde la nueva industria química se caracteriza por una gran cantidad de empresas que compiten entre sí y, por consiguiente, se ven más expuestas al desvío de precursores.

La producción de drogas sintéticas a nivel mundial ha ido creciendo, por lo que el control de los precursores se ha transformado en una estrategia clave para controlar su oferta, tomando en

consideración que los enfoques tradicionales, como la erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, no se pueden aplicar a este tipo de drogas ¹².

12 UNODC, Op. cit., p.12.

“
 Conocer los patrones
 mundiales y regionales
 de producción de
 drogas nos permite
 identificar aquellas que
 presentan mayor riesgo
 por la cercanía con los
 productores y determinar
 cuáles pueden presentar
 nuevos desafíos.
 ”

Las Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP) han surgido como un reciente fenómeno global con presencia en Europa y América del Norte mayoritariamente, así como también en Oceanía, Asia, América del Sur y en varios países africanos. Se estima que el mercado de nuevas sustancias se ha duplicado (de 160 en 2009 a 349 en el año 2013). Bajo esta perspectiva, se puede determinar que las cifras de sustancias no controladas excede el número de psicoactivos vigilados en la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (119 sustancias) y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1970 (115 sustancias)¹³.

Considerando los antecedentes y el contexto antes descrito, Chile debe continuar poniendo énfasis en el control de la cocaína principalmente, cuya primera

ruta de distribución son los países sudamericanos. Por otro lado, la alarma internacional relacionada con las drogas de síntesis¹⁴ requiere de un doble esfuerzo en materia de precursores. Los estimulantes del tipo anfetamínico, entre otros, sólo requieren de productos químicos para su diseño y elaboración, a diferencia de las drogas naturales y las semi-sintéticas. El gran flujo de información existente en las redes, así como la rentabilidad de este tipo de drogas, nos alerta a evitar que se instalen laboratorios clandestinos en el país.

“
El gran flujo de información existente en las redes, así como la rentabilidad de este tipo de drogas, nos alerta a evitar que se instalen laboratorios clandestinos en el país.
”

13 UNODC, Op. cit., p. 51.

14 Se entiende por drogas de síntesis, aquellas sintetizadas completamente en laboratorios, y que poseen una estructura molecular igual o diferente a una droga natural (extraída totalmente o una parte, desde plantas). Buscan producir los mismos efectos o bien intensificar aquellos producidos por la droga que simulan. Cuando son producidas ilegalmente no son sustancias que buscan efectos farmacológicos controlados o medicinales. Synthetic Drugs: Overview and Issues for Congress - Congressional Research Service 2015 (USA).

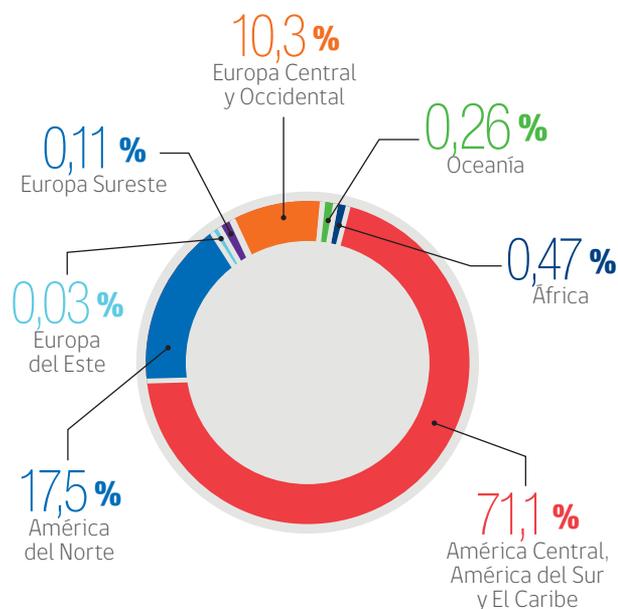
1.3 Incautaciones

La incautación de drogas es un indicador útil para estimar los niveles de producción, pero también para monitorear la labor policial y de inteligencia en la detección del tráfico. A excepción de la heroína, la morfina y los estimulantes de tipo anfetamínico (ETA), la cantidad incautada en otros tipos de drogas se ha mantenido estable. Medidas como promedio de cantidad de droga incautada por caso, la mayoría se concentra en el cannabis, con un promedio de 10 kg, seguida de cocaína con 5 kg y resina de cannabis con 3 kg. Si bien estos promedios han tendido a disminuir en la última década, en el caso de las Américas los promedios son muy superiores. Así por ejemplo las incautaciones de cannabis en el continente americano han tenido un promedio de 41 kg, la cocaína 13 kg, los ETA 8 Kg, y la heroína y morfina un promedio de 3 kg¹⁵.

Al respecto, se puede señalar que las incautaciones de heroína y morfina ilícitas se redujeron globalmente en 2012 (en 19%), mientras que la incautación de cocaína ha experimentado un leve aumento (de 624 toneladas en el año 2011 a 671 toneladas en 2012), particularmente en Sudamérica, Europa Occidental y Central. Cabe destacar que la región comprendida por América Central, América del Sur y el Caribe concentra el 71,1% de los decomisos de cocaína en el contexto global. Considerando lo anterior, se ratifica su rol de productor y con ello la zona que concentra las principales rutas del tráfico de cocaína. En un segundo nivel, América del Norte presenta el 17,6% del decomiso a nivel global. En un nivel menor estaría Europa central y occidental, que concentra el 10,3% de los decomisos (gráfico 3). Estos últimos casos mencionados corresponden a los principales mercados para la venta y consumo de cocaína.

.....
15 UNODC, Op. cit., p. 38

GRÁFICO 3: Porcentaje global de incautaciones de cocaína 2011-2012



Fuente: elaboración propia con datos de UNODC, Reporte Mundial de Drogas 2014.

En cuanto a la incautación de cannabis se registró una disminución a nivel mundial (de 6.260 toneladas reportadas en el año 2011 a 5.350 toneladas en 2012). El rol de América Latina en la incautación de cannabis es menor, pues las mayores cantidades fueron recuperadas en América del Norte, que representa más del 64% de los decomisos a nivel mundial. Por el contrario, la resina de cannabis mostró un aumento en el nivel de incautaciones (1.058 toneladas en 2011 a 1.269 en 2012), que se concentraron especialmente en las regiones productoras, es decir, en el norte de África y en Afganistán. Cabe destacar que España, por ser uno de los puertos principales de entrada a Europa, representa el 26% de resina de cannabis decomisada a nivel mundial¹⁶.

Respecto de los ETA, que presentan la ventaja de poder manufacturarse en cualquier lugar, con bajos costos y fácilmente, de las 144 toneladas incautadas el año 2012, el 80% correspondió a metanfetamina. Si bien el fenómeno se ha establecido como un problema global, los países que concentran los mayores registros de incautaciones son México, Estados Unidos, China, Tailandia e Irán, respectivamente. De hecho México es el único país latinoamericano que ha informado decomisos de ETA. En el periodo 2010-2012, un total de 77 países fabricaron precursores, 122 informaron

¹⁶ UNODC, Op. cit., p. 40.

haberlos exportado y 150 expresaron que los habían importado. Desde Asia fueron notificadas el mayor número de exportaciones hacía el resto del mundo, representando el 59% del total de las exportaciones netas en igual periodo¹⁷.

Por su parte, las incautaciones en América Latina de metanfetaminas y ETA han ido en aumento (gráfico 4), lo que refleja que este fenómeno no escapa a nuestra región. De hecho, en los flujos de drogas sintéticas es posible identificar algunas rutas interregionales que van de México, Brasil y la Guayana Francesa a Europa, y de los Países Bajos y Bélgica a Chile y Brasil¹⁸.

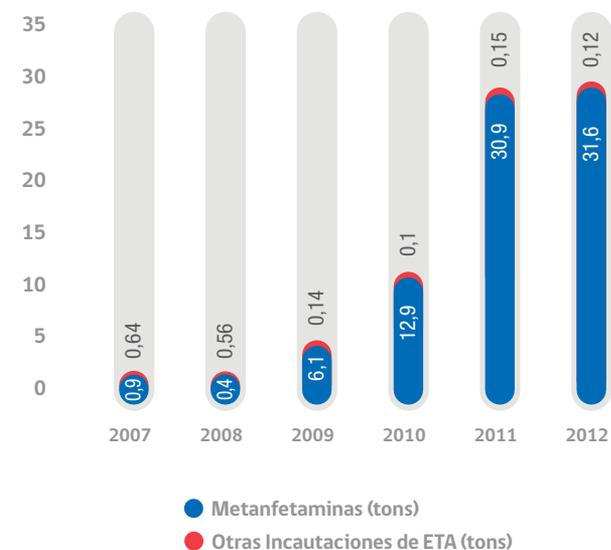
Las Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP) también han sido detectadas en la región, y en América del Norte (México, EE.UU. y Canadá) se han informado la confiscación de este tipo de sustancias. Respecto a la producción de fármacos, se ha detectado que en EE.UU. el consumo para uso no médico es más prevalente que cualquier otra droga, excepto la marihuana. Respecto a la venta de NSP, no hay datos precisos en torno a este mercado, pero una aproximación cuantitativa, realizada por el Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Adicción a Drogas,

17 UNODC, Op. cit., p. 64.

18 OEA, Op. cit., p. 49.

ha constatado el aumento de su venta en Internet, que pasó de ser ofrecida en 170 sitios en 2010 a 690 sitios el año 2012¹⁹.

GRÁFICO 4: Incautaciones de metanfetaminas y de otros ETA en América Latina, 2007-2012



Fuente: UNODC, datos del cuestionario para los informes anuales y otras fuentes oficiales. Incluye incautaciones de anfetamina, sustancias tipo éxtasis, ETA no especificados y otros estimulantes.

19 UNODC. World drug report. Viena, 2014.

1.4 Narcotráfico y criminalidad asociada

La relación drogas y violencia ha sido estudiada preferentemente desde el punto de vista del consumo y la prevalencia de drogas en la comisión de delitos, mientras que la relación entre tráfico, grupos de crimen organizado y violencia ha tenido un rol menor en los estudios y estadísticas delictuales debido a la propia naturaleza oculta del crimen organizado. No obstante, el narcotráfico destaca especialmente por su impacto en los niveles de violencia letal. De hecho, el más reciente Reporte Mundial de Homicidios de Naciones Unidas plantea una tipología de homicidios, siendo uno de ellos el vinculado a otras actividades ilícitas (las otras categorías son el homicidio interpersonal y el sociopolítico). Así, la droga se presenta como un factor habilitador y transversal en la comisión de violencia letal, en tanto la presencia de crimen organizado y pandillas constituyen un factor de riesgo.

En este sentido, el continente americano sigue siendo el que concentra la mayor cantidad de homicidios (36% en 2012) donde la mayoría de las víctimas son hombres jóvenes (con una tasa de 30 por cada 100.000 hombres, versus tasas inferiores a 4,5 registradas en Asia, Europa y Oceanía)²⁰. Esta situación se explicaría

por la asociación entre homicidios, delincuencia organizada y las pandillas, los cuales se presentan con más fuerza en el continente americano que en otras regiones. De hecho, la información específica de homicidios cometidos por la delincuencia organizada y las pandillas, aunque varía mucho en las diversas regiones, indica que en América son particularmente elevados (30%, versus 1% en Asia, Europa y Oceanía). Dentro de esa diversidad, la posición de Chile y otros países, como Argentina y Uruguay, es radicalmente distinta, con tasas de homicidios similares a los niveles europeos (menor o iguales a 5 por cada 100 000 habitantes aprox.) y donde, por ende, aquellos homicidios relacionados a criminalidad organizada también son menores.

La importancia de controlar el narcotráfico radica en que los homicidios relacionados al crimen organizado pueden producir cambios repentinos en un país, al contrario de los ligados a robos que suelen ser muy estables en el tiempo. Esto explica, por ejemplo, el rápido incremento en la tasa de homicidios en Centroamérica entre 2007 y 2011.

Si bien la operación de mercados de drogas puede ser determinante en el nivel de violencia letal, a menudo como resultado de la lucha entre varios actores, también dependerá de la respuesta del Estado y el modus operandi de los grupos de delincuencia organizada.

20 UNODC. Global Study on Homicide 2013. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

Los homicidios cometidos por grupos criminales organizados pueden conllevar una variedad de motivos, desde la eliminación de rivales o representantes del Estado, hasta mostrar fuerza y control territorial. En Chile, debido a que la mayoría de los homicidios son cometidos en el ámbito de riñas, convivencia o violencia intrafamiliar (es decir, entre conocidos), la cifra se ha mantenido estable y baja. En este sentido, reforzar la presencia estatal para el control de narcotráfico, tanto a nivel nacional, como local y de fronteras, contribuirá también a mantener bajos los niveles de violencia letal.

Otro ámbito asociado al tráfico de drogas y la delincuencia organizada es la corrupción, dado que al evadir la acción estatal se mantiene el mercado ilegal segregado de lo público, pudiendo la relación Estado-mercado ilegal estar dominada por la elusión, la corrupción o la sustitución, las que dependerán de circunstancias históricas y sociales²¹. Tal como afirma la OEA: "si

en algo existe consenso en materia de la economía ilegal de drogas es que ésta y el crimen organizado no pueden existir sin corrupción"²². Ello ocurre en al menos dos dimensiones: la primera, referida a la corrupción de funcionarios que permitan la realización de este ilícito; y la segunda, asociada al lavado de activos, que por medio del aprovechamiento de zonas grises en la economía de los países, o bien por el soborno a funcionarios públicos, logra ocultar el dinero proveniente del tráfico de drogas.

De acuerdo a cálculos realizados por Naciones Unidas, si sólo se consideraran los flujos relacionados con el tráfico de drogas y otras actividades de la delincuencia organizada transnacional, los ingresos ilícitos equivalen al 1,5% del PIB mundial anual. El 50% de los ingresos ilícitos de la delincuencia organizada transnacional proviene del narcotráfico cuyos ingresos provenientes disponibles para ser lavados a través del sistema financiero equivalen a una cifra entre el 0,4% y el 0,6% del PIB

“
La importancia de controlar
el narcotráfico radica
en que los homicidios
relacionados al crimen
organizado pueden
producir cambios
repentinos en un país
”

21 Lea, John. Organised crime, the state and the legitimate economy, 2005. Disponible en: <http://www.bunker8.pwp.blueyonder.co.uk/orgcrim/3806.htm>

22 OEA. El problemas de las drogas en las Américas, 2013, p. 57

mundial²³. La etapa de venta de las drogas es la que genera la mayor cantidad de ganancias, mientras los cultivadores y productores son los que menos perciben. Por ejemplo, para el caso del mercado de la cocaína, se estima que un poco más del 1% del valor corresponde al ingreso de los productores en los países andinos y los vendedores minoristas de los países consumidores reciben el 65% de esos ingresos.

Si Chile es un país de comercio y distribución de drogas, se puede inferir que el flujo de dinero que genera es alto, aunque su impacto en la corrupción dependerá también de la institucionalidad. En el caso de Chile esta relación está acotada por el poder de la democracia y la profesionalización de los funcionarios públicos, existiendo bajos niveles de corrupción percibida, dado que Chile se encuentra en el puesto 21 de la medición realizada por Transparencia Internacional el 2014 situación muy diferente a la de países vecinos (Perú en el puesto número 85, Bolivia en el puesto 103 y Argentina en el 107, respectivamente)²⁴.

En el caso chileno se desconocen cifras que permitan cuantificar el impacto de la corrupción asociada al tráfico de drogas en los funcionarios de la administración pública. No obstante, las investigaciones iniciadas por el Ministerio Público referidas al lavado de activos alcanzaron a 81 en 2012, las investigaciones formalizadas fueron 13 con 34 personas naturales formalizadas. De acuerdo a la información recopilada por la Unidad de Análisis Financiero del Gobierno, entre 2007 y 2013, en el 89% de las condenas por lavado de activo el delito base fue el tráfico de drogas, lo que demuestra la importante interrelación entre ambos ilícitos. Además, se han conocido casos aislados en diferentes instituciones vinculadas al control de la oferta de drogas que justifican una especial preocupación en esta materia en términos de proteger al funcionario de este ilícito, detectar oportunamente las situaciones que pudieran ocurrir y sancionar a los involucrados con la finalidad de generar desincentivos en su realización.

23 UNODC. Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Research report, 2011. Citado en: Estrategia Nacional para la prevención del y combate el lavado de activos y financiamiento al terrorismo, Unidad de Análisis Financiero, 2013.

24 Transparency International. Corruption Perception Index 2014. Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2014>

1.5 El contexto nacional

Como se desprende del contexto internacional, Chile no es un productor de drogas de origen vegetal o sintético. Sin embargo, es un importante país de tránsito para los cargamentos de cocaína andina destinada a otros lugares, especialmente a Europa.

La Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través del Departamento de Estudios y Estadísticas, sistematiza los procedimientos policiales con resultado de decomisos y/o detenciones, de las operaciones realizadas por Carabineros, Policía de Investigaciones, Gendarmería y el Servicio Nacional de Aduanas, en el marco de las infracciones a la Ley de Drogas. Así, de acuerdo a la información reunida, del total de procedimientos policiales por infracción la Ley de Drogas del año 2014 (37.475), la mayor parte correspondió a operaciones por delitos flagrantes (88,8%), quedando en menor medida los órdenes de aprehensión y otras clasificaciones delictuales de la Ley de Drogas.

GRÁFICO 5: Procedimientos policiales por infracción a la ley de drogas. Total país. 2006-2014



Fuente: Departamento de Estudios y Estadísticas, Subsecretaría de Prevención del Delito, 2015.

Incautaciones: diferencias regionales

Si bien las incautaciones de estupefacientes y psicotrópicos efectuadas durante 2006 y 2014 no presentan una tendencia uniforme que señale aumentos o disminuciones constantes, sí muestra con claridad el aumento en todos los tipos de drogas, excepto en los fármacos.

GRÁFICO 6: Incautación de cocaína (kg).
Total país. 2006-2014

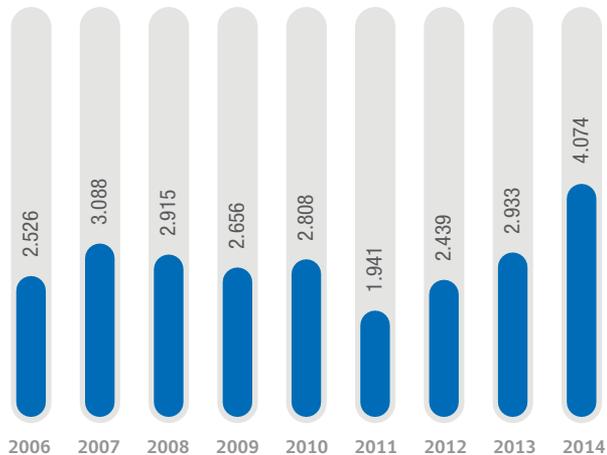


GRÁFICO 7: Incautación de pasta base de cocaína (kg).
Total país. 2006-2014



GRÁFICO 8: Incautación de marihuana procesada.
Total país. 2006-2014

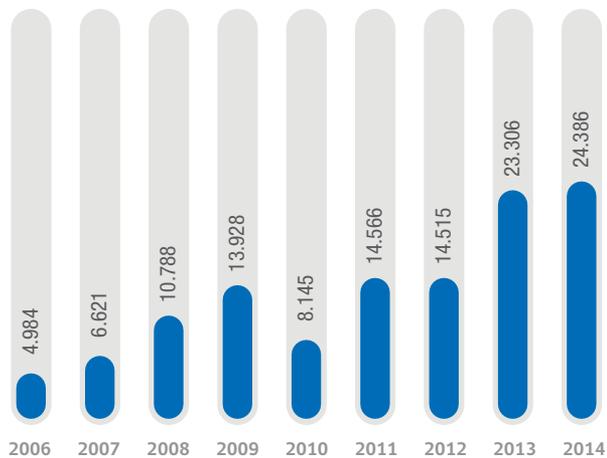
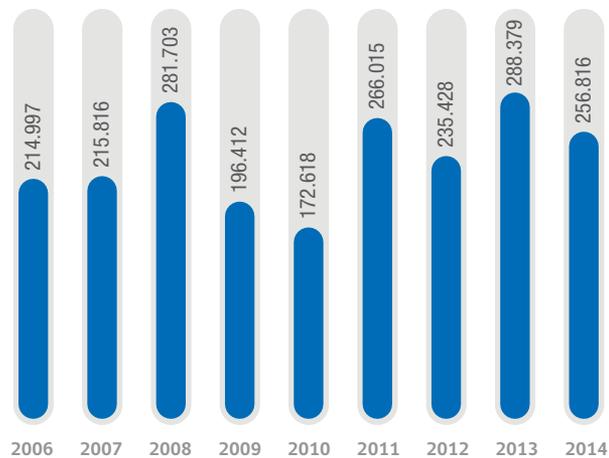
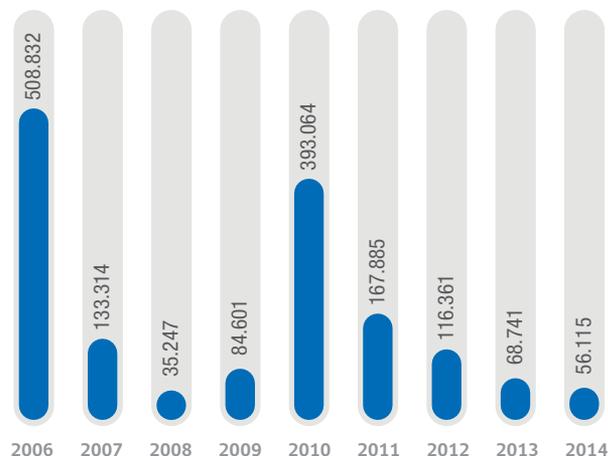


GRÁFICO 9: Incautación de plantas de marihuana (unid).
Total país. 2006-2014



**GRÁFICO 10: Incautación de fármacos (unid).
Total país. 2006-2014**



Fuente: Departamento de Estudios y Estadísticas, Subsecretaría de Prevención del Delito, 2015.

Al dividir el territorio nacional en macro zonas²⁵ para ilustrar cómo se distribuyen las incautaciones de drogas en el país en el periodo 2006-2014, se observan diferentes tendencias dependiendo del tipo de droga incautada (gráficos 11 al 15). Así, en la zona norte se aprecia la gran relevancia de la cocaína y la pasta base, representando en 2014 aproximadamente el 44% y 72% de las incautaciones, respectivamente. De igual modo, la marihuana procesada también tiene una presencia relevante en el norte (el 69% de las incautaciones de esta droga durante el último año, fue en este sector del país), manteniéndola como la zona que concentra el tráfico de drogas tradicionales.

La zona centro, en tanto, destaca por la cantidad de plantas de marihuana incautadas, mientras que los fármacos tienen una mayor presencia en las incautaciones realizadas en la Región Metropolitana. Estos diversos patrones, si bien pueden variar en el tiempo, nos entregan directrices para distribuir esfuerzos de acuerdo a las necesidades de cada región del país.

²⁵ Cada macro zona es una agrupación de regiones. De esta forma: Norte (Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo), Centro (Valparaíso, Lib. Bernardo O'Higgins, Maule, Biobío, Araucanía), Sur (Los Ríos, Los Lagos, Aysén, Magallanes) y Metropolitana.

GRÁFICO 11: Distribución por macrozonas. Incautación de cocaína. Total país. 2014

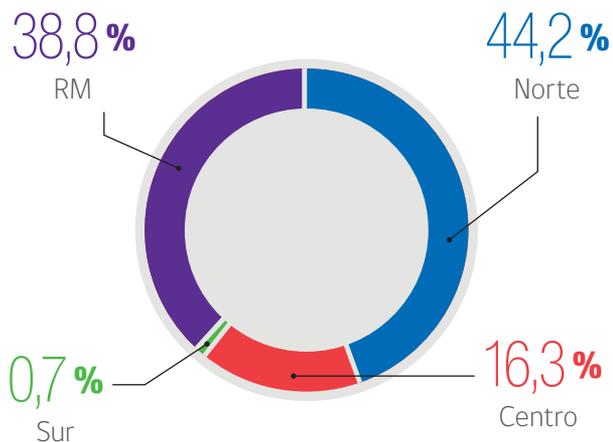


GRÁFICO 12: Distribución por macrozonas. Incautación de pasta base de cocaína. Total país. 2014

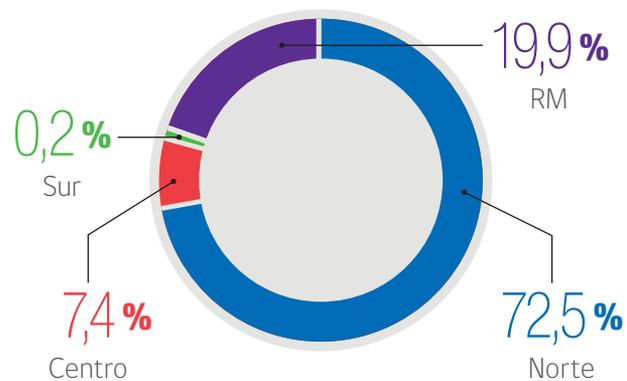


GRÁFICO 13: Distribución por macrozonas. Incautación de marihuana procesada. Total país. 2014

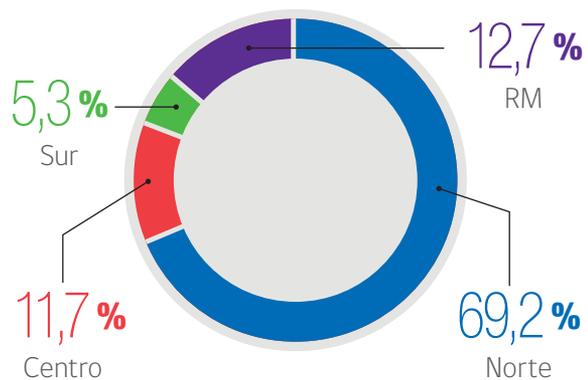


GRÁFICO 14: Distribución por macrozonas. Incautación de plantas de marihuana. Total país. 2014

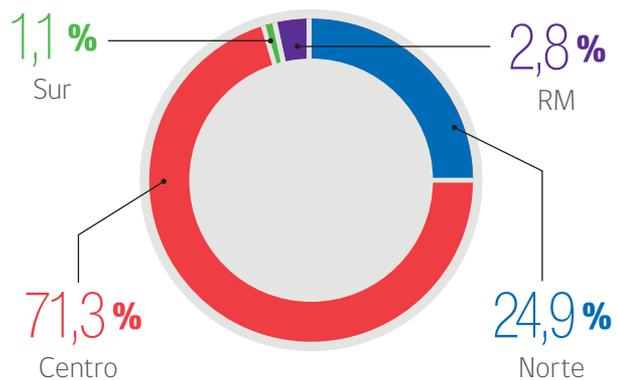
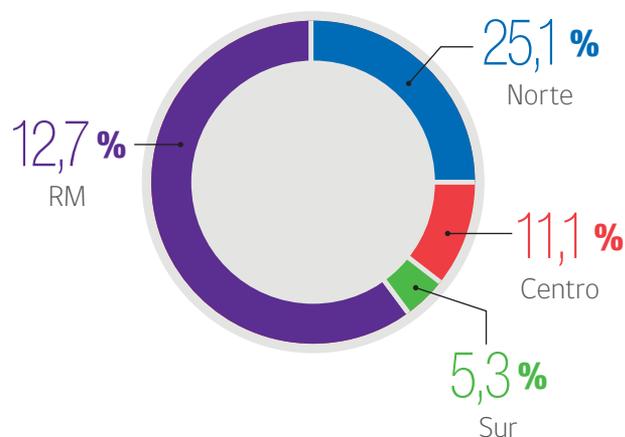


GRÁFICO 15: Distribución por macrozonas. Incautación de fármacos. Total país. 2014



Fuente: Departamento de Estudios y Estadísticas, Subsecretaría de Prevención del Delito, 2015.

Drogas de síntesis en el contexto nacional

En nuestro país contamos con una fuerte presencia de la industria farmacéutica, un importante desarrollo minero, un mercado automotriz creciente y una industria cosmética emergente, entre otras. Todas ellas requieren de sustancias químicas para sus labores y, si bien sus actividades se enmarcan dentro de parámetros lícitos, pueden generarse anomalías que nos alertan respecto a posibles conductas o situaciones indiciarias de desvío de tales sustancias químicas hacia fines ilícitos como la elaboración, terminación o abultamiento de drogas.

Teniendo presente que las drogas de síntesis sólo requieren de productos químicos para su diseño y elaboración, a diferencia de las drogas semi-sintéticas donde también se requieren sustancias naturales, el control de precursores toma especial preponderancia, toda vez que busca prevenir que tales sustancias lleguen a manos de los traficantes-productores, disminuyendo así la oferta de drogas.

La información disponible sobre las drogas de síntesis controladas, muestra que las incautaciones de LSD realizadas por la PDI han aumentado en los últimos tres años y que la cantidad de unidades de éxtasis incautadas en 2014 fue particularmente inusual.



Microtráfico

El microtráfico reproduce la escala del narcotráfico global a una dimensión local, principalmente en las grandes ciudades, las que dependiendo tanto de sus características urbanas como de las dinámicas de criminalidad, producen particularidades en las zonas donde se desarrollan²⁶. Así, el microtráfico se constituye como un factor que facilita la violencia a nivel individual, principalmente en lo que respecta a las pugnas por el control territorial que permite el despliegue del negocio, asociado también a la comisión de delitos violentos. A su vez, es un elemento que dinamiza la economía ilegal local, generando incentivos que dificultan el accionar del Estado y el desarrollo económico o laboral.

²⁶ Pontón, D. y Rivera, F. (2013). Microtráfico y criminalidad en Quito, Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Municipio Metropolitano de Quito, Ecuador.

Sus efectos también se expresan en la dimensión social, en donde se afectan la convivencia y cohesión social de las comunidades, principalmente a través del uso de la violencia de los grupos ligados al microtráfico. Del mismo modo, la venta de drogas en pequeñas cantidades a nivel local produciría un deterioro del entorno y de los espacios públicos urbanos, degradándolos y produciendo un menor uso de parte de la comunidad. Estos elementos son factores relevantes en el surgimiento de altos niveles de percepción de inseguridad en los barrios.

De acuerdo a cifras del Ministerio Público, el microtráfico es el delito que registra más ingresos de todos los considerados por la Ley N° 20.000. A su vez, en comparación a 2013, el año 2014 registró un incremento del 9% de ingresos por microtráfico, aumento similar al registrado en el mismo periodo para tráfico de drogas (9,1%).

TABLA 1. Delitos ingresados al Ministerio Público por ley de drogas, 2011-2014

Delito	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013/2014
Microtráfico	8.229	8.907	8.230	8.973	9,0%
Tráfico	5.469	5.314	5.443	5.941	9,1%
Otros ilícitos	4.710	5.589	4.756	4.574	-3,8%
Total Ley de Drogas	18.408	19.810	18.429	19.488	5,7%

Fuente: elaboración propia desde Fiscalía de Chile, Cifras Relevantes 2011-2014.

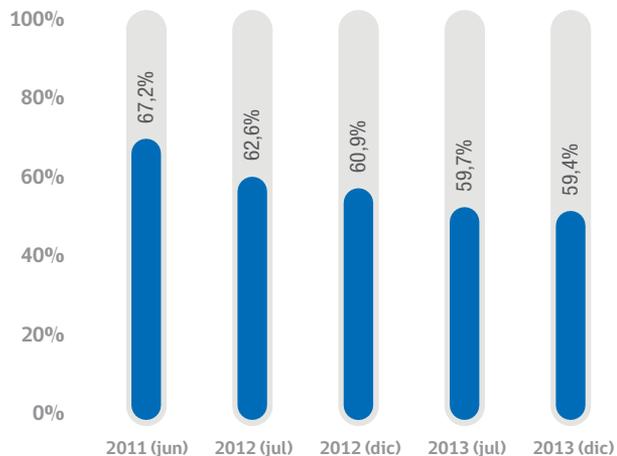
En cuanto a percepción sobre la problemática, el Índice Paz Ciudadana de 2013 muestra que el 59,4% de los entrevistados sostiene que este problema le afecta mucho, cifra alta pero que está bajo el nivel de mediciones anteriores (gráfico 16). Por su parte la Organización de Estados Americanos²⁷ ha señalado que la relación entre consumo y ocurrencia de delitos suele concentrarse en espacios urbanos específicos,

²⁷ Organización de los Estados Americanos. (2013). El problema de las drogas en las américas. Washington D.C.: Secretaría General.

generalmente ligados al uso de drogas por parte de grupos vulnerables, lo cual genera barrios donde sus habitantes conviven diariamente con la violencia²⁸. Es así que, como describe la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana del año 2014 (ENUSC), en el país los sectores que más reportan sentirse afectados por el consumo y/o el tráfico de drogas son los más vulnerables en términos socioeconómicos.

²⁸ Olavarría, M., Tocornal, X., Manzano, L. & Frühling, H.. (Noviembre de 2008). Crimen y violencia urbana. Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas. INVI, 23(64) 19-59.

GRÁFICO 16: Personas que les afecta mucho el microtráfico. Total país. 2011-2013



Fuente: Índice Paz Ciudadana-Adimark. Resultados del Estudio del Segundo Semestre 2013. Versión extensa.

Por último, considerando que el microtráfico disminuye la calidad de la convivencia de los habitantes; desciende el valor de las viviendas y los comercios; aumenta el precio de mercados, como el de los seguros, y provoca otros impactos en el ámbito local que afectan el bienestar de los residentes²⁹, justifica el tratamiento específico de este delito. En consecuencia, enfrentar el problema del microtráfico, desarticulando las redes

²⁹ Ver en este caso: "Estudios revelan costo del delito en América Latina y el Caribe" (2013). Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2013-01-24/estudios-sobre-costo-del-delito-en-america-latina,10306.html>

locales de distribución y venta que irrumpen en los barrios y comunas más vulnerables del país, ayuda no sólo a disminuir la inseguridad, sino también a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Tráfico de drogas y armas

Un aspecto relevante en relación al tráfico de drogas dice relación con las armas de fuego que son utilizadas por los grupos criminales y que generan mayor violencia asociada al tráfico. Las armas de fuego son parte del negocio pues ayudan a proveer seguridad y constituyen una demostración de poder. En Chile, de acuerdo a la información disponible, las armas incautadas en procedimientos policiales asociados a la Ley N° 20.000 llegaron a 876 durante el año 2014³⁰. De ellas, 621 corresponden a armas de fuego, lo que equivale al 71% del total, y 255 a armas cortopunzantes, equivalente al 29%. La variación porcentual de armas incautadas entre 2013 y 2014 por procedimientos asociados a la Ley de Drogas indica que, en total, estos han disminuido un 2,8%; con una baja del 0,5% en el caso de armas de fuego y del 7,9% respecto a las armas cortopunzantes.

³⁰ Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2015). Informe Nacional. Procedimientos Policiales por Infracción a la Ley de Drogas N° 20.000 año 2014. Subsecretaría de Prevención del Delito, Santiago de Chile.

2

El contexto normativo e institucional

El Plan Nacional Contra el Narcotráfico se ejecuta en virtud de las atribuciones otorgadas por la Ley N° 20.502 al Ministerio del Interior y Seguridad Pública como colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relacionados con el orden y seguridad pública interior del Estado. Principalmente las entidades responsables de acuerdo a esta ley son la Subsecretaría del Interior y la Subsecretaría de Prevención del Delito. A su vez, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (Senda) es la institución a cargo de la reducción de la demanda.

La Ley N° 20.000 sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, entre otros delitos y faltas. En este contexto, cabe señalar que el delito de tráfico contempla diversas conductas, entre otras la producción, porte, tenencia, suministro, importación, exportación, adquisición, etc. La óptica

y sentido de la ley dice relación con la seguridad y la salud pública, por lo que el Plan Nacional Contra el Narcotráfico ha requerido una perspectiva integral y coordinada entre la reducción de la oferta, la demanda y una nutrida cooperación internacional.

Esta Ley se complementa con dos reglamentos:

- 1.** Decreto Supremo N° 1358, de abril de 2007, del Ministerio del Interior, que establece normas que regulan las medidas de control de precursores y sustancias químicas esenciales susceptibles de ser utilizadas en la producción ilícita de drogas.
- 2.** Decreto Supremo N° 867, de febrero de 2008, del Ministerio del Interior, que establece los listados de sustancias estupefacientes o psicotrópicas sujetas a control en el país. Distingue entre sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas, productoras de dependencia física o síquica, capaces de provocar



graves efectos tóxicos o daños considerables a la salud, y aquellas que generando dependencia física o psíquica, no producen dichos efectos contrarios a la salud. También establece competencias especiales para algunos órganos de control en relación con la fiscalización y la aplicación de las penas.

La ley regula, además, los ámbitos patrimoniales relacionados con la incautación, enajenación temprana y decomiso de los bienes provenientes de los delitos tipificados en ella y otorga competencia para las subastas a la Dirección General de Crédito Prendario.

Instituciones con responsabilidad en el control del narcotráfico

Las instituciones llamadas a ejercer el control en estas materias son la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (Directemar), en virtud de su ley orgánica aprobada por el DFL 292 de 1953; el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, facultado por su ley orgánica, aprobada en virtud del DFL 329 de 1979; Carabineros de Chile en función de su propia Ley orgánica N° 18.962; la Policía de Investigaciones de Chile, regulados por su respectiva Ley orgánica dictada por DL 2460 de 1979 y sus modificaciones; y



el Instituto de Salud Pública, D.F.L. N° 01 DE 2005 que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2763/79 y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469. Por último, de acuerdo a la Ley N° 20.502, la Subsecretaría del Interior es la encargada de mantener el Registro Especial de Usuarios de Sustancias Químicas Controladas, el cual recoge la información sobre la producción, fabricación, preparación, importación y exportación de sustancias químicas susceptibles de ser utilizadas en la elaboración de drogas ilícitas, entregada por las personas naturales o jurídicas reguladas. De esta manera, se acogen plenamente las obligaciones

contraídas en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, y se cumple con lo establecido en la Ley N° 20.000 sobre control de sustancias químicas susceptibles de ser utilizadas para fabricar drogas ilícitas.

Por otro lado, la Ley N° 19.913 (modificada por la Ley N° 20.818) que crea la Unidad de Análisis Financiero (UAF), establece su conformación y atribuciones para prevenir el desvío de activos. Esta ley consagra el deber de informar que recae sobre diversas instituciones, así

como los delitos que darán origen a las sanciones ahí establecidas, denominados delitos bases, como por ejemplo aquellos provenientes de la Ley N° 20.000, y aquellos señalados las leyes sobre conductas terroristas (Ley N° 18.314), sobre mercado de valores (Ley N° 18.045), la Ley General de Bancos, la Ley de Control de Armas (Ley N° 17.798) y algunos delitos consagrados en el Código Penal.

En materias penales, es el Ministerio Público, en su calidad de órgano autónomo con personalidad jurídica propia (Ley N° 19.640), el único encargado de llevar a cabo las investigaciones, pudiendo celebrar los convenios que estime convenientes para la ejecución de sus objetivos y funciones.

En ese contexto, se puede señalar que las instituciones con responsabilidad, directa e indirecta sobre el control de drogas, conforman el “sistema nacional del control de oferta de drogas” lideradas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. A continuación se describe, en términos generales, la responsabilidad de cada una:

1. Carabineros de Chile: en su rol de garantizar el orden y la seguridad pública, por medio de la prevención e investigación de acciones que puedan constituir un ilícito, efectúa controles permanentes y en todo el territorio nacional para detectar

tráfico y microtráfico de drogas. Para ello cuenta con departamentos especializados que participan activa y coordinadamente en esta tarea.

2. Policía de Investigaciones (PDI): en su rol de policía investigativa tiene entre sus principales acciones el control del tráfico ilícito de drogas, por medio de un trabajo científico basado en la observación, obtención de datos, integración de la información con la finalidad de identificar lugares, grupos o personas dedicados al tráfico o microtráfico de drogas. Su trabajo abarca todo el territorio nacional, incluyendo las diferentes zonas de ingreso al país. Para ello cuenta con departamentos especializados que participan activa y coordinadamente en esta tarea.

3. Servicio Agrícola y Ganadero (SAG): dependiente del Ministerio de Agricultura, está encargado de autorizar los cultivos de especies vegetales como la marihuana, para lo cual debe verificar que la solicitud sea coherente en términos de las personas que efectúan el pedido, la cantidad de plantaciones a realizar y la finalidad buscada con la autorización solicitada.

4. Unidad de Análisis Financiero (UAF): organismo descentralizado del Ministerio de Hacienda, analiza posibles situaciones de lavado de activos

asociado al tráfico de drogas. En caso de encontrar información que permita sospechar la ocurrencia de ello avisa al Ministerio Público para que inicie una investigación.

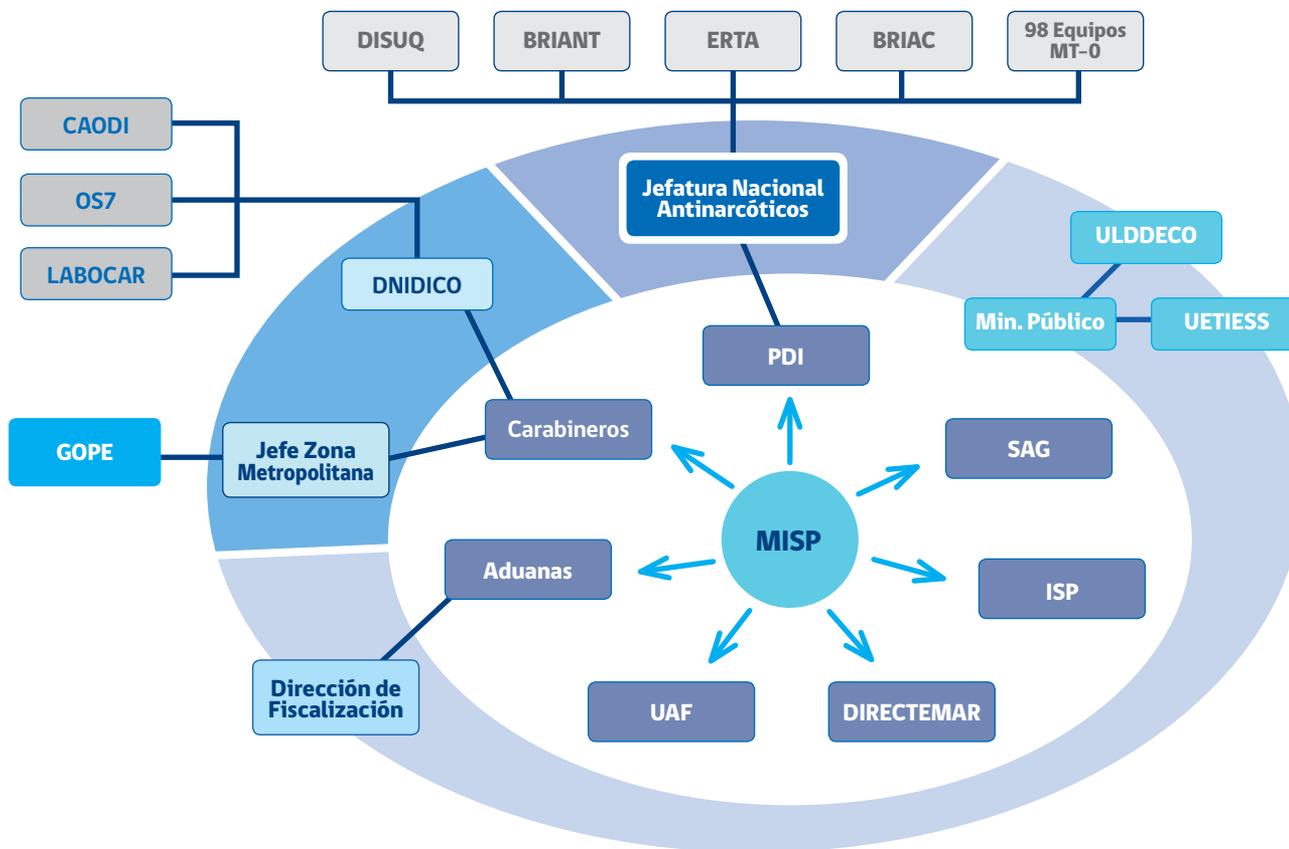
- 5. Servicio Nacional de Aduanas:** organismo de administración autónoma, que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda. Está encargado de fiscalizar que las mercancías que salen o ingresan a nuestro país cumplan con las leyes nacionales, detectando situaciones de tráfico de drogas a través de las importaciones o exportaciones.
- 6. Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (Directemar):** dependiente de la Armada de Chile en el Ministerio de Defensa Nacional. En su rol de policía marítima de acuerdo a legislación vigente, participa al igual que los otros estamentos policiales del país en las tareas del control de tráfico en el mar territorial y en el borde costero de todo el litoral del país, además de los ríos y lagos navegables.
- 7. Instituto de Salud Pública (ISP):** dependiente del Ministerio de Salud, encargado de identificar el tipo de droga incautada, permitiendo de este modo saber si corresponde a una sustancia controlada o es una nueva sustancia psicoactiva cuya detección

2. EL CONTEXTO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

debe ser reportada a otros organismos nacionales e internacionales.

- 8. Ministerio Público:** organismo autónomo que posee la exclusividad en la dirección de las investigaciones sobre ilícitos para generar la evidencia que permita sancionar a los infractores de la ley. Cuenta con dos entidades especializadas para abordar investigaciones relacionadas con tráfico y microtráfico de drogas, las cuales desde diferentes perspectivas se orientan a la persecución de personas y organizaciones involucradas en el narcotráfico.
- 9. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.** El Departamento de Sustancias Químicas Controladas, dependiente de la División de Estudios de la Subsecretaría del Interior, tiene la labor de controlar la producción, fabricación, preparación, importación y exportación de precursores y sustancias químicas esenciales susceptibles de ser utilizadas en la elaboración de drogas ilícitas. Para cumplir con dicho objetivo, el departamento mantiene un Registro Especial que recoge la información de los usuarios autorizados y los movimientos que presentan dichas sustancias. Además asesora en materia de políticas de prevención, sanción y control del desvío de tales sustancias hacia canales ilícitos, buscando atacar la disponibilidad de drogas en el país.

DIAGRAMA 1: Sistema Nacional del Control de Oferta de Drogas en Chile



Fuente: Elaboración propia

*UETIESS. Unidad Especializada en Tráfico Ilícito De Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas; ULDDECO Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Delitos Medioambientales y Crimen Organizado; BRIANT: Brigada Antinarcoóticos; DISUQ: Departamento de Investigación de Sustancias Químicas; ERTA: Equipo de Reacción Táctico Antinarcoótico; BRIAC: Brigada de Adiestramiento Canino; MT-0: plan microtráfico cero. DNIDICO Dirección Nacional de Inteligencia, Drogas e Investigación Criminal; CAODI: Centro de Análisis y Operaciones de Drogas e Investigación Criminal; OS7: Dirección Nacional de Drogas; GOPE: Grupo de Operaciones Especiales Policiales, DIRECTEMAR: Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante; ISP: Instituto de Salud Pública; UAF: Unidad de Análisis Financiero; SAG: Servicio Agrícola y Ganadero.

3 Ámbitos y líneas de acción

3.1. **Ámbito del Plan: Microtráfico**

Reducir los factores que generan condiciones de vulnerabilidad en los barrios del país es soporte transversal de las iniciativas del gobierno. El microtráfico de drogas, con presencia y visibilidad en estos, es una de esas condiciones de vulnerabilidad, pues afecta las actividades diarias de las personas, impactando directamente en su bienestar e incrementando la desigualdad. Esta concentración incrementa además la estigmatización de determinados barrios.

Es la población de más bajos recursos la que experimenta el aumento de la delincuencia y la

violencia asociada al consumo problemático de drogas y a las luchas territoriales por el control del mercado de distribución entre bandas criminales. Personas trabajadoras y honestas ven coartadas su libertad, sus integridades físicas y psíquicas al estar recluidas en barrios sumidos en la violencia.

Por ello, la dirección de políticas públicas hacia el control del microtráfico no solo configuran insumos específicos contra el tráfico de drogas, sino que, por sobre todas las cosas, son un mecanismo más en la lucha contra la desigualdad. Las iniciativas que implementaremos en este sentido se incluyen dentro de las siguientes líneas de acción:





Línea de acción 1: Coordinar la prevención y persecución de las organizaciones criminales y del tráfico ilícito de drogas

a) Prevención y persecución del tráfico ilícito de drogas a nivel barrial y de las organizaciones criminales

Se firmó entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio Público, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, el “Convenio para la prevención y persecución del tráfico ilícito de drogas a nivel barrial y de las organizaciones criminales”. En el documento, las instituciones acuerdan para el periodo 2014-2018 orientar los recursos necesarios para la articulación de estrategias coordinadas en 100 barrios del país, con 80 acciones focalizadas por cada año.

En este convenio se establecieron tres actividades específicas:

1. Desarrollar un diagnóstico del microtráfico en el país.
2. Instalar una mesa de coordinación nacional y mesas regionales de trabajo que señalen metas y prioridades de acción.

3. Disponer y coordinar la oferta existente en prevención, rehabilitación, control y sanción en los barrios seleccionados.

b) Mesa Interinstitucional para el control del Tráfico de Drogas

Se promoverá la creación de una Mesa Interinstitucional para el control del Tráfico de Drogas, liderada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, donde participen todas las instituciones del sistema nacional de control de la oferta de drogas en Chile. Tendrá como objetivo incrementar la cooperación e intercambio de información y realizar seguimiento de las acciones y estado de situación respecto del narcotráfico, lo cual permitirá accionar de manera oportuna y coordinada frente a las dinámicas cambiantes del tráfico de drogas.

Línea de acción 2: “Microtráfico Cero” (MT-0) en las comunas

Desarrollado e implementado en conjunto por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y la Policía de Investigaciones de Chile, MT-0 tiene por objetivo desincentivar y reducir el microtráfico a nivel local, de manera de contribuir a mejorar la calidad de vida de todos y todas quienes viven en los barrios más postergados del país.

Así, y de acuerdo al compromiso de gobierno de proteger el derecho de la ciudadanía a vivir en barrios más seguros, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública existe un compromiso con los objetivos y acciones que formula este proyecto mediante la transferencia de importantes recursos durante el periodo 2014-2018, que permitirán formar y capacitar a más de 600 detectives y analistas que conformarán 98 unidades de trabajo especializadas.

Gracias a esta estrategia, el gobierno, la PDI y demás instituciones del sector justicia y seguridad del país, incrementarán sus capacidades investigativas sobre microtráfico; podrán intervenir y priorizar los sectores más problemáticos del país; pondrán especial atención a la oferta de drogas en las cercanías de establecimientos educacionales; fortalecerán alianzas con organizaciones locales que agreguen valor a sus tareas; emplearán formas de trabajo permanentes, sistemáticas y rigurosas en las investigaciones; y podrán caracterizar el fenómeno a nivel local, diferenciando los distintos escenarios delictuales, que permitan adoptar las estrategias más adecuadas a cada territorio.



3.2. **Ámbito del Plan: Narcotráfico**

El narcotráfico constituye uno de los principales problemas asociados al crimen organizado en el ámbito global, regional, nacional y local. De este modo, se hace necesario que el Estado formule políticas públicas que permitan un efectivo control del tráfico ilícito de drogas, así como también sus articulaciones con acciones delictivas que constituyen hechos que repercuten en la ciudadanía.

Para alcanzar mayores niveles de eficacia, las iniciativas en esta materia tienden a promover un enfoque integral. Es así que el presente Plan considera el despliegue de acciones en el ámbito de control de frontera, el control de precursores químicos y sustancias químicas esenciales y la aplicación de desincentivos económicos al tráfico de drogas con el fin de reducir el lavado de dinero y, a la vez, disminuir los recursos y capacidades operativas de organizaciones criminales.

Línea de acción 3: Persecución a organizaciones criminales

Las organizaciones criminales que manejan el narcotráfico son dinámicas, adaptan su accionar poniendo a prueba la capacidad de las instituciones encargadas del control del tráfico ilícito de drogas y generan desafíos a las autoridades para el cumplimiento de la tarea de evitar que las drogas ingresen al país y pongan en riesgo la seguridad de los ciudadanos.

Por este motivo, el "Convenio para la prevención y persecución del tráfico ilícito de drogas a nivel barrial y de las organizaciones criminales", considera que anualmente serán desarticuladas una cantidad mínima de organizaciones criminales que serán definidas previamente, por medio de un trabajo coordinado entre las instituciones participantes. Para potenciar este trabajo se crearán fiscalías de alta complejidad que podrán participar en casos de organizaciones de tráfico con vínculos internacionales.

También se elaborará un perfil de las organizaciones delictuales que trafican drogas en Chile, que identifique su modus operandi, arquitectura organizacional, perfil de quienes participan en ellas, ilícitos vinculados al tráfico de drogas y alianzas internacionales de estas organizaciones, entre otros aspectos. Junto con ello se promoverá el desarrollo temprano de investigaciones patrimoniales en narcotráfico, especialmente respecto de organizaciones criminales.

Finalmente, atendiendo a nuevas tendencias asociadas al crimen organizado involucrado con el tráfico de drogas como es la violencia con la cual operan, se desarrollarán programas preventivos que eviten la realización de estas prácticas, como también, se monitoreará esta manifestación del tráfico de drogas con la finalidad de conocer la tendencia en Chile actualmente, identificando el modo y lugar donde ocurren las prácticas más violentas asociadas a narcotráfico en el país.

Línea de acción 4: Afianzar el control fronterizo contra el tráfico de drogas

El control de las fronteras es un factor decisivo en el éxito de una estrategia contra el narcotráfico, ya que una intervención efectiva interrumpe el circuito de compra y venta, incluso, a nivel de las comunidades y barrios.

Concentrar los esfuerzos exclusivamente en una sola parte del territorio puede resultar ineficiente al dejar zonas desprovistas de control o con un control débil. Por ello, a través de este Plan se busca dar un enfoque integral a la gestión de fronteras para el control del tráfico de drogas, que considere las características del territorio nacional, que se adecúe a la diversidad geográfica del país, que reconozca que no existe un patrón único de tráfico, que identifique variaciones y tendencias del tráfico y que responda a las diferentes necesidades de control dependiendo de la zona donde se produzca.

Con el fin de complementar el proceso de inversión en tecnología para el control de droga que se ha realizado en la zona norte y responder a las particularidades de las distintas zonas del país, se destinarán recursos para la adquisición de tecnología para la zona centro sur. En este proceso serán considerados diversos factores que permitan su correcta operación.

El reforzamiento del control fronterizo implica también incorporar más funcionarios dotados de mejores capacidades, que cuenten tecnologías de punta que favorezcan su labor y, a la vez, lograr una mayor coordinación entre las instituciones responsables de velar por el control fronterizo de nuestro país. En este marco las actividades se concentrarán en dos áreas:

(continúa en siguiente página)

a) Fortalecer el control en la Frontera Norte

Frontera Norte Contra el Narcotráfico surgió por la necesidad de dotar al país de una estrategia que permitiera controlar el ingreso y salida de drogas a través de la zona norte del país, detectada como la más sensible al ingreso de ilícitos, ya sea por pasos terrestres, marítimos o aéreos, sean estos habilitados o no. La multiplicidad de formas que adopta el tráfico, la participación de organizaciones complejas en su comercialización (lo cual incluye el uso de tecnología de punta), el uso de pasos no habilitados, la necesidad de afinar la coordinación interinstitucional y, por sobre todo, otorgar un marco de seguridad al país que asegure el bienestar de la ciudadanía, nos llevan a mejorar lo que ya se ha hecho en este ámbito. El dinamismo que presenta el ingreso de drogas ilícitas implica que planes como éste deban ser revisados, ajustados y fortalecidos permanentemente.

Es en este sentido, se dará continuidad a esta iniciativa fortaleciéndola mediante la incorporación de más y mejor tecnología e infraestructura que asegure controles más eficaces. Además, se potenciará la coordinación entre las instituciones que configuran

este Plan (Carabineros, la Policía de Investigaciones, el Servicio de Aduanas y la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante), a través del desarrollo de estrategias conjuntas y coordinadas que garanticen el uso efectivo de los recursos y se adecúen a las complejidades territoriales que conlleva el control del tráfico de drogas.

b) Impulsar una visión integral de control de Fronteras contra el Narcotráfico

Desarrollaremos una estrategia que considere la extensa y diversa zona fronteriza nacional, como las diferentes modalidades de entrada de drogas, incluyendo los matices presentes en todas sus vías de ingreso (terrestre, marítimo y aéreo). Con ello se busca controlar el ingreso de drogas a través de todo el país, evitando de este modo el desplazamiento del tráfico de una zona a otra, situación que resulta de concentrar esfuerzos en puntos específicos del territorio.

Dado que el ingreso de drogas se realiza en muchos casos por pasos no habilitados, se impulsará y

fortalecerá la presencia territorial con la creación de nuevos pasos fronterizos que permitan el tránsito de personas y bienes, y que a su vez disminuyan el riesgo de internación de drogas y objetos de contrabando al país, en un proceso de implementación gradual a tres años.

En este sentido, la vía terrestre demanda una visión integral que refuerce el control fronterizo a lo largo del territorio. Por su parte, el adecuado control del espacio aéreo requiere de capacidad para identificar y hacer seguimiento a vuelos clandestinos. Asimismo, el tránsito en las rutas marítimas debe ser constantemente fiscalizado y monitoreado para detectar el narcotráfico y sus nuevas tendencias, considerando que en este medio la frecuencia de decomiso es más baja, pero las cantidades de droga incautadas son superiores en comparación a otras vías.

Además, se convocará a Carabineros, la Policía de Investigaciones, Directemar, el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio Agrícola y Ganadero y el Ministerio Público para la elaboración de un protocolo de actuación para la coordinación interinstitucional contra el narcotráfico en la zona

fronteriza, identificando así el rol de cada una de estas instituciones y los procedimientos que les corresponderá a cada una de ellas.

Para llevar a cabo lo descrito, el primer paso es la realización de un diagnóstico de los procedimientos y capacidades de fiscalización y control en nuestras fronteras. Con este insumo, se generará un programa gradual que priorice acciones, supere los aspectos críticos detectados, difunda las buenas prácticas existentes y reduzca la fragmentación y dispersión de nuestros recursos humanos y técnicos.

Finalmente, se capacitará a equipos de trabajo con funcionarios de todas las instituciones involucradas para que fortalezcan sus competencias, reconozcan las distintas modalidades que posee el narcotráfico, identifiquen situaciones de riesgo y alerten oportunamente respecto a tendencias emergentes. Con esta medida se busca favorecer el intercambio de información, el desarrollo de prácticas novedosas que impidan el ingreso de drogas al país y la persecución y sanción oportuna de su intento.

Línea de acción 5: Fortalecer el control de Precursores y Sustancias Químicas Esenciales

La elaboración de la mayoría de drogas ilícitas, especialmente las llamadas de síntesis, requieren para su producción o elaboración del empleo de precursores o sustancias químicas esenciales. Por ello, este plan propone diversas medidas para fortalecer el control que la Subsecretaría del Interior debe efectuar en esta materia.

Esta línea de acción ofrece importante ventajas que se derivan del carácter preventivo que implica el control administrativo sobre aquellas actividades que, potencialmente, pueden dar lugar a la comisión de delitos tipificados en la Ley Nº 20.000. Esta perspectiva sitúa la política del Gobierno en el origen de ciertos casos vinculados al narcotráfico, contribuye a restringir las fuentes de abastecimiento para los productores de drogas y constituye un desincentivo para quienes pretendan adquirir precursores en nuestro país para destinarlos a la producción ilegal de drogas. En efecto, la existencia de un mercado

fuertemente regulado, crea una percepción de que Chile no es un lugar adecuado para realizar este tipo de actividades y constituye, a la vez, una advertencia a quienes pretendan vulnerar el sistema de control establecido.

Es en este sentido, las propuestas se orientan a:

a) Modernizar el sistema de Registro de Sustancias Químicas Controladas

El Registro Especial de Usuarios de Sustancias Químicas Controladas tiene por objeto recoger la información relativa a las personas naturales y jurídicas que realizan actividades con precursores o sustancias químicas esenciales, lo que permite conocer y controlar su uso lícito. Cabe destacar que tanto el número de usuarios registrados, como el volumen de las transacciones involucradas, han experimentado un importante crecimiento desde la creación del Registro Especial.

Con el objeto de continuar con una labor efectiva de fiscalización y control de sustancias químicas esenciales, se implementará un nuevo sistema informático que actualizará el funcionamiento del Registro. La modernización de este sistema permitirá mejorar la administración de la información de los procesos de control y realizar las fiscalizaciones con criterios estratégicos.

b) Inclusión de nuevas actividades sujetas a control

Actualmente el artículo 55 de la Ley N° 20.000 establece que están sujetas a control las siguientes actividades que se realicen con sustancias químicas controladas: producir, fabricar, preparar, importar o exportar. De esta forma, y a diferencia del artículo 2° de la ley, que tipifica el denominado delito de desvío de sustancias químicas controladas, quedan al margen de todo el sistema de control preventivo que realiza la Subsecretaría del Interior, las actividades de almacenamiento, distribución, transporte, comercialización, transformación y disposición de sustancias químicas controladas.

Esta inconsistencia de la ley ha constituido, en la práctica, una de las limitaciones que han afectado el control eficaz en la función que realiza la Subsecretaría del Interior en esta materia.

Por lo expuesto, se impulsará una modificación a la ley vigente adicionando las actividades anteriormente descritas.

c) Coordinación con otros organismos y servicios públicos

En la labor de control que lleva a cabo la Subsecretaría, resulta indispensable la colaboración interinstitucional con otros organismos y servicios públicos. Con el fin de contar con información de relevancia para el análisis y estudio del comportamiento del mercado y las tendencias sospechosas, se instalará una mesa nacional de precursores a objeto de fortalecer el control y fomentar la investigación criminal relacionada.

Línea de acción 6: Disminuir los incentivos económicos al narcotráfico

El tráfico ilícito de drogas conlleva el contacto con la economía lícita y los mercados legales, ya sea para la obtención de recursos o para blanquear las ganancias, por lo cual es fundamental eliminar los incentivos económicos que facilitan el tráfico de drogas. Es objetivo del gobierno promover mecanismos que priven al narcotráfico del uso de nuestro sistema económico y financiero para blanquear capitales de origen ilegítimo, sean estos nacionales o internacionales. En tal sentido, las medidas propuestas se focalizan en:

a. Apoyar la Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Activos y Financiamiento de Terrorismo

Se busca robustecer el sistema nacional de prevención, control y sanción de este ilícito a través de la implementación de las siguientes medidas orientadas al apoyo de la estrategia señalada.

1. Mesa de trabajo policial para el lavado de activos

Crear una mesa de trabajo policial para el lavado de activos relacionado principalmente con el tráfico de drogas, con la finalidad de detectar problemáticas

y coordinar acciones entre el Ministerio Público, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones en torno a la detección, investigación, persecución y sanción, como asimismo, necesidades de capacitación en la materia y el intercambio de información.

Esta medida está dirigida a apoyar el pilar de la estrategia enfocado en la Comprensión del Fenómeno del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo y Coordinación Interinstitucional ad hoc para combatirlo.

2. Mesa de coordinación interinstitucional para el control de activos por fronteras.

Convocar a una mesa de trabajo interinstitucional para promover la coordinación entre la Unidad de Análisis Financiero, el Servicio Nacional de Aduanas, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, sin perjuicio de incorporar a otros actores. En este sentido, el objetivo es perfeccionar los procedimientos, específicamente en relación a la implementación de la nueva Ley N° 20.818, respecto del control del movimiento de dinero en efectivo e instrumentos al portador por zonas fronterizas del país.

Esta medida está dirigida a apoyar el pilar de la estrategia enfocado en el Control del Movimiento de Activos por Frontera.

3. Fomento de investigaciones patrimoniales oportunas en narcotráfico

Se busca promover la investigación patrimonial en la etapa de formación policial y en el desarrollo de indicadores de gestión con el fin de que las indagaciones por narcotráfico contemplen desde su inicio esta arista. Esta medida está en línea con la recomendación 30 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) que señala que todos los casos relacionados a delitos que produzcan gran volumen de activos las autoridades deben desarrollar una investigación financiera de manera proactiva. Esta medida también apoya la línea de acción 2 del Plan de acción de la Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Activos y Financiamiento de Terrorismo.

b) Incautación, acopio y destrucción de drogas

Además, se propone desarrollar la comisión interinstitucional para la formulación de estrategias orientadas al acopio y destrucción efectiva de drogas incautadas. Esta comisión será coordinada por la Subsecretaría del Interior y convocará a

Carabineros de Chile, la PDI, el Ministerio Público, Directemar, el Instituto de Salud Pública y el Ministerio de Salud.

Dentro de los temas a considerar por la comisión, se requiere abordar una revisión exhaustiva de los procesos existentes como también la elaboración de acciones que permitan hacer más efectivo el acopio y destrucción de droga en las diferentes zonas del país.

c) Gestión de bienes incautados y decomisados

Contar con una institución que administre los bienes incautados y/o decomisados es una recomendación que proviene desde organismos internacionales y se encuentra en las Líneas de Acción de la Estrategia Nacional para la prevención y combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. De esta forma en el marco de los grupos de trabajo de la Estrategia, se elaborará una propuesta de proyecto de ley que faculte a la Dirección de Crédito Prendario (DICREP) para administrar los bienes incautados y/o decomisados. Esta acción permitirá radicar en la DICREP la competencia en la administración y ejecución de los bienes asociados a los delitos base como por ejemplo, el narcotráfico.

3.3. **Ámbito del Plan: Fortalecimiento Institucional**

Este ámbito del Plan se implementa transversalmente a lo relativo a microtráfico y narcotráfico mediante líneas de acción que buscan incrementar la capacidad de respuesta de la autoridad en el control de la oferta de drogas en el país.

Las acciones que se proponen buscan dotar de mayor rendimiento al conjunto de iniciativas del Plan a través de actividades que garanticen el desarrollo

de una estructura de gestión que reduzca las brechas existentes y optimice la calidad de los productos alcanzados.

En tal sentido, la innovación de los procedimientos policiales, la formulación de un código de ética para el control de drogas, el monitoreo y alerta temprana de problemáticas emergentes, como también el uso de la inteligencia criminal, permitirán el trabajo coordinado y articulado de contenidos y estrategias en todos los niveles involucrados con el Plan.



Línea de acción 7: Revisión de la Ley N°20.000

Se presentarán al Congreso Nacional indicaciones al proyecto de modificación a la Ley N° 20.000 que cumplan con los siguientes objetivos específicos:

1. Incluir criterios objetivos que permitan distinguir el consumo del microtráfico, y éste último del tráfico, lo que permitirá descriminalizar al consumidor, restándolo de las consecuencias de la aproximación al sistema procesal penal.
2. Entregar la competencia de las faltas a los Juzgados de Policía Local, descongestionando el sistema penal.
3. Mejorar el sistema de enajenación temprana y ejecución de bienes decomisados, permitiendo incrementar recursos destinados al fondo del art. 46 (Prevención), fortaleciendo el desincentivo económico al tráfico.
4. Sancionar con mayor severidad el tráfico y microtráfico a menores de edad.
5. Actualizar la normativa de control de precursores y sustancias químicas esenciales, ampliando las actividades reguladas, lo que permitirá fortalecer el control preventivo del desvío de los químicos utilizados en la elaboración, adulteración, abultamiento y conversión de drogas.
6. Establecer un sistema de vigilancia permanente de nuevas sustancias psicoactivas que permita la actualización constante del reglamento de la Ley.

Línea de acción 8: Desarrollar innovaciones en los procedimientos policiales

Acorde a las recomendaciones provenientes de instituciones que se encuentran a la vanguardia internacional en temas vinculados al control del tráfico de drogas, es objetivo del gobierno reforzar y actualizar las capacidades operativas de Carabineros y la Policía de Investigaciones respecto a los desafíos que plantean los nuevos escenarios asociados al narco y microtráfico en el país.

a) Impulsar Fuerzas de Tareas Policiales

Se impulsará la presencia de fuerzas de tareas policiales, tanto de Carabineros como de la PDI, abocadas principalmente al desbaratamiento de redes de narcotráfico y microtráfico, junto a presencia de armas, en barrios críticos y poblaciones vulnerables. Estos grupos estarán compuestos por representantes de cada una de las policías y tendrán como finalidad la coordinación interinstitucional a nivel operativo y de investigación patrimonial, evitando de este modo la segmentación en el tratamiento del tema y promoviendo el trabajo en red.

Junto con fomentar la creación de equipos de trabajo conjuntos, se promoverá la capacitación

especializada para el desempeño en ellos. El fomento a la creación de equipos interinstitucionales y la capacitación especializada se implementará para todo aquel funcionario que, por las condiciones de su labor, ejerce control de fronteras, a efectos de tener oficiales y funcionarios capaces de reconocer las distintas modalidades de comisión del tráfico ilícito, sus rutas, características, que sepan identificar situaciones de riesgo y alertar oportunamente al resto de su grupo fuerza de tarea.

b) Robustecer capacidades de análisis

A su vez, se busca enfocar las capacidades investigativas (profesionales y tecnológicas) de nuestras policías para que orienten su trabajo hacia las estructuras más altas de las organizaciones que trafican drogas en el país y hacia el patrimonio asociado a su actividad ilícita. Con esta iniciativa, se persigue aportar mejores evidencias al proceso de persecución penal y así exponer los vínculos del narcotráfico con otras modalidades criminales, como el lavado de activos, la trata de personas, el tráfico de armas y el contrabando.

Línea de acción 9: Monitorear y desarrollar mecanismos de alerta temprana para nuevas sustancias psicoactivas

La aparición constante de nuevas drogas naturales y sintéticas es un tema emergente y de alta preocupación, que ha llevado a los organismos internacionales dependientes de las Naciones Unidas y de la OEA, recomendar a los países la instalación de sistemas de alerta temprana.

Estos tienen por objeto prevenir a las naciones respecto a la aparición de nuevas sustancias psicoactivas, de manera que puedan tomar medidas administrativas y legislativas, anticipándose a la aparición de ellas en cada país y cooperando internacionalmente.

Sobre el particular, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el delito (UNODC) implementó el programa "Global SMART" (Monitoreo de drogas de síntesis: Análisis, reportes y tendencias), que se preocupa de generar informes y realizar insumos de buenas prácticas para los Estados Miembros, y así combatir el problema de las drogas de síntesis. Para llevar a cabo su labor requiere de información

oficial, por lo que recopilará y coordinará con las diferentes entidades involucradas los datos necesarios respecto a esta problemática. En la misma línea, Chile se inscribió en el proyecto ION (International Operations on NPS), promovido por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y destinado a evitar que las nuevas sustancias psicoactivas objeto de abuso, y que no se encuentran controladas por los tratados internacionales, lleguen a los mercados de consumo.

A nivel local, y como medida transitoria, se instalará una mesa nacional que permita detectar las nuevas sustancias sicotrópicas y estupefacientes e incorporarlas al Reglamento de la Ley de Drogas, posibilitando así su persecución penal. Asimismo, se propondrá incluir un comité interinstitucional de carácter permanente en la ley, con el objeto de instalar una instancia definitiva para el problema de las drogas no sujetas a control.

Línea de acción 10: Uso de la Inteligencia Criminal

La complejidad del narcotráfico y la permanente creatividad en su ejecución ponen a prueba la capacidad de las instituciones encargadas del control en el tráfico ilícito de drogas y genera desafíos a las autoridades públicas en su tarea de evitar su ingreso al país, siendo necesario contar con capacidad para prevenir y detectar tanto el tráfico ilícito de drogas y los diferentes ilícitos vinculados, como las tendencias emergentes observadas.

Cabe destacar que el uso de la inteligencia criminal contra el tráfico de drogas corresponde a la utilización de capacidades que ya existen en nuestro país, las cuales serán fortalecidas y contarán con una instancia de encuentro y colaboración en temas de común interés relacionados con el narcotráfico, dentro del ámbito de competencia de cada una de las entidades, para el buen desarrollo de sus tareas.

Junto a ello la inteligencia criminal entrega insumos relevantes para la formulación de políticas públicas por medio del riguroso análisis de información

sobre el tema, facilitando a la autoridad política tomar decisiones eficaces en cuanto a prioridades, medidas y acciones relacionadas con el tráfico de drogas y delitos asociados.

A partir de lo descrito, se propone el fortalecimiento de las capacidades existentes en inteligencia criminal a través de la capacitación de los analistas de inteligencia en tráfico de drogas. Ello, con la finalidad de contar con funcionarios que tengan conocimientos actualizados, así como habilidades y competencias que les permitan identificar las actuales tendencias nacionales e internacionales en el tráfico de drogas.

Por último, se promoverá la instauración de una mesa de trabajo entre instituciones que efectúan inteligencia para la detección y persecución de tráfico de drogas, como es el caso de Aduanas, UAF, Gendarmería y las policías, con el objetivo de detectar tendencias observadas en el tema, establecer acciones conjuntas y abordar las dificultades detectadas en la materia.

4

Sistema de seguimiento y evaluación del Plan Nacional Contra el Narcotráfico

Frente a la necesidad de contar con información que permita fortalecer el proceso de monitoreo y toma de decisiones a nivel gubernamental en materia de control de oferta de drogas, el Plan Nacional Contra el Narcotráfico cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación. Para ello se utiliza como estrategia de observación el monitoreo sistemático de las acciones como también el examen de procesos y resultados para el periodo 2014-2020.

El Plan se organiza en tres ámbitos integrados por diez líneas de acción que, en su conjunto, se espera colaboren en dar cumplimiento al objetivo de reducir el tráfico de drogas en el país durante el periodo 2014-2020.

El Sistema de Evaluación del Plan (SEP) permite establecer si las medidas son las adecuadas para cumplir el objetivo señalado, como también sus productos se traducen en información pública respecto de la utilización de recursos del Estado y la recopilación

de información que permita el perfeccionamiento de los programas propuestos. El SEP se organiza en tres ámbitos: sistema de monitoreo de control de oferta de drogas, monitoreo de implementación y evaluación de programas.

4.1. Sistema de monitoreo de control de oferta de drogas

Este ámbito contiene una serie de indicadores que describen los resultados del control de la oferta de drogas por parte de la autoridad.

Estos indicadores se clasifican en cinco áreas: 1) Procedimientos policiales; 2) Incautaciones de drogas y detenciones por infracción a la Ley N° 20.000; 3) Incautación de armas en el ámbito del control de estupefacientes y psicotrópicos; 4) Desarticulación de organizaciones criminales asociadas al tráfico de

drogas; y 5) Incautaciones de bienes por narcotráfico como delito base del lavado de activos.

El área de procedimientos policiales se subdivide a su vez en: delitos flagrantes, órdenes de aprehensión y otras clasificaciones. En cuanto a decomisos de drogas, se distinguen por: cocaína (kg), pasta base de cocaína (kg), marihuana procesada (kg), plantas de marihuana (unidades) y fármacos (unidades). Asimismo, las personas detenidas se clasifican en: tráfico, porte, consumo y otras causas. En materia de

incautación de armas se divide en: armas de fuego y armas cortopunzantes. Finalmente, se consideraran también el número de organizaciones criminales desarticuladas de acuerdo a los antecedentes provistos por el Ministerio Público.

Cada uno de estos indicadores será observado en el plano regional y nacional, en intervalos trimestrales, que generarán productos de evaluación anual. Se ejemplifica en la tabla 3 con el Sistema de Monitoreo formulado para los primeros años del Plan:

TABLA 2. Sistema de monitoreo de control de la oferta de drogas

AÑO 1												AÑO 2			
Meses															
M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12	M13	M14	M15	M....
Línea base		Observar indicadores			Observar indicadores			Observar indicadores			Observar indicadores	Evaluación Informe año 1		Observar indicadores	

Fuente: elaboración propia, 2015.

En el ámbito de percepción de inseguridad y drogas, se incluye también un indicador relacionado al nivel de impacto del tráfico de drogas en la ciudadanía. Para ello se utilizará información a base de encuesta, específicamente la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), que por sus características metodológicas será observada de forma anual³¹.

También se profundizarán los indicadores de proceso en materia de control del narcotráfico a través de la incorporación de indicadores que incentiven la investigación patrimonial en el marco de las labores policiales y de la fiscalía.

4.2 Monitoreo de implementación

El monitoreo de implementación consiste en efectuar el seguimiento de acciones que permitan observar el grado de avance de ámbitos específicos de la política. Para esto se realizará una sistematización trimestral que considere la ejecución de programas o medidas, el avance legislativo y aspectos presupuestarios.

4.3 Evaluación de programas

En el marco del Plan, se requieren evaluaciones orientadas a dar cuenta de sus resultados. De este modo, es necesario realizar evaluaciones exhaustivas usando metodologías de evaluación de procesos, resultados o impactos.

Las iniciativas sobre las que se realizará este tipo de trabajo, como asimismo la estrategia de evaluación particular que se usará en cada caso, serán diseñadas acorde a las necesidades específicas de este plan y los programas señalados.

.....
31 Se considerará la pregunta "De las siguientes situaciones, ¿cuál le afecta directamente a usted en mayor medida?" y solo la primera mención de la categoría tráfico de drogas. Ver indicadores del Sistema de Monitoreo en tabla 3.

TABLA 3. Indicadores del sistema de monitoreo

Ámbito	Dimensión	Indicador	Periodicidad y unidad de observación	Verificador
Control	Procedimientos	Delitos flagrantes Órdenes aprehensión Otras clasificaciones	Trimestral Regional / Nacional	Estadísticas de procedimientos por infracción Ley de Drogas
	Decomisos	Cocaína (kg) Pasta base (kg) Marihuana procesada (kg) Plantas marihuana (unidades) Fármacos (unidades)		
	Detenidos	Tráfico y microtráfico Porte Consumo Cultivo ilegal Otras causas		
	Incautación de armas	Armas de fuego Armas cortopunzantes		
	Organizaciones criminales	Número de organizaciones criminales desbaratadas (considerando las hipótesis y agravantes de los artículos 16 y 19ª)	Trimestral Regional / Nacional	Estadísticas Ministerio Público
	Bienes incautados	Número de investigaciones patrimoniales iniciadas en relación al narcotráfico Cantidad de bienes incautados (muebles, inmuebles, vehículos, bienes de lujo, etc.)	Anual Regional/	Estadísticas Ministerio Público
Percepción	Situación que personalmente le afecta en mayor medida	Tráfico de drogas (primera mención)	Anual Regional / Nacional	ENUSC

Fuente: Elaboración propia, 2015.

