



INSTITUTO DE
ASUNTOS PÚBLICOS
Universidad de Chile

El combate al narcotráfico en Chile y sus fronteras: Un asunto no militar como principio político y constitucional

INTRODUCCIÓN

- Este trabajo analiza la aproximación chilena para enfrentar el narcotráfico.
- No existe un camino único para enfrentarse a este flagelo ya que involucra varias aristas que constituyen a su vez explicaciones de la actitud de Chile frente al tema:
 - Rol de FFAA y las Policías (separación constitucional de funciones)
 - Importancia geográfica: Realidad chilena como un país de tránsito aunque con aumento de consumo
 - Capacidad Estatal o falta de ella.



INTRODUCCIÓN

- Desafíos manifestados en el Plan de Frontera Norte (Piñera) y Plan Nacional contra el Narcotráfico 2014 – 2020 (Bachelet)
 - El narcotráfico es un asunto de seguridad interior que debe ser asumido en forma prioritaria por las policías y no por las FFAA
 - Necesidad de solucionar problemas de control territorial y presencia agencial en todo el territorio
 - Problemas asociados al aumento del consumo



Separación Constitucional entre defensa y seguridad interior

- En Chile la constitución establece una separación estricta entre funciones de seguridad interior y seguridad exterior del país
 - Posición 1: El estado queda en un área gris frente al fenómeno del narcotráfico (De castro, 2015) porque se crea una diferenciación artificial frente a un fenómeno que requiere estrategias mixtas
 - Posición 2 (nuestra): Esta diferenciación es sana para el mantenimiento de la paz y el funcionamiento del derecho. Se puede tener una mirada más amplia sobre los roles de las FFAA, pero no confundirlos
 - Algunos roles de FFA en seguridad interior
 - Estas de excepción
 - Guardia marítima
 - Fuerza aérea en naves que aterrizan en el país



Separación Constitucional entre defensa y seguridad interior

- Proyecto Piñera de Seguridad y Defensa no aprobado por el Senado
 - Definición de seguridad ampliada: Peligrosa, pero muestra una posición de la elite: flexibiliza mucho las competencias institucionales y no precisa el alcance de la cooperación internacional
 - Definición contraria a la tradición de Chile en esta materia
 - Correctamente definió las amenazas emergentes donde incluyó el narcotráfico
- Plan Frontera Norte de Gobierno de Piñera:
 - Plantea aproximar y correlacionar el fenómeno de la droga en el país con el extremo norte de Chile
 - Pudo mantener buenas relaciones con Perú, a la luz de una política de separar cuerdas, aunque hubo tensiones con Perú y corte de diálogo con Bolivia



Planes de Seguridad pública para enfrentar el narcotráfico

- La estructura institucional adquiere forma a partir de la reforma constitucional de 2005 que traslada Carabineros desde el Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior
- Más específicamente, en cuanto a la prevención del delito relacionado con el narcotráfico, esta labor está radicada en la Subsecretaría de la Prevención del Delito
- Chile no está aislado de amenazas emergentes. Por el contrario, ha tenido que enfrentar un nuevo desafío: la posibilidad de ser el país de tránsito hacia otros mercados.
- Esta realidad, obliga a tener una perspectiva multidimensional que acerque a los actores en su combate.



Planes de Seguridad pública para enfrentar el narcotráfico

- Contexto: Globalización económica que genera oportunidades de desarrollo con la apertura de fronteras, pero también para las actividades ilícitas
- Habilidades de narcotraficantes para sobrepasar las limitaciones institucionales
- Chile no está aislado sino que más bien se ha convertido en tránsito hacia otros mercados. Posición geográfica estratégica



PLAN FRONTERA NORTE

- Diseñado el 2011 para enfrentar narcotráfico en la frontera norte en un momento en el que no habían desaparecido conflictos fronterizos que obstaculizan la cooperación entre países.
- Beneficios: sacar el tema del ámbito militar y generar algún grado de política pública para enfrentar el problema
- Problema: Existencia de problema inter-agencial relevante como es la ausencia de *state capacity*, particularmente en sectores de la zona conocida como norte grande
 - Zona alejada del centro de toma de decisiones
 - Marginalidad y exclusión social
- Gran inversión (U\$ 60 millones) para evitar ser corredor y cortar el ciclo completo de la droga



PLAN NACIONAL CONTRA EL NARCOTRÁFICO 2014 - 2020

- 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
 - Integración vertical y horizontal de distintos niveles administrativos
 - Va más allá del Plan Frontera Norte, puesto que es integral y no solo centrado en la frontera con los países vecinos norteros
 - Incluye: Monitoreo, desincentivos para la producción, microtráfico, estudios de las condenas y procedimientos policiales, judiciales y de reinserción. También se presta atención al control de sustancias precursoras, inteligencia financiera y policial.



State capacity

- “The ability of the state to dominate, i.e. coax compliant behavior from, the individuals of a given territory and operationalized as tax compliance” (Ottervik, 2013: 5)
- Si tomamos el concepto precedente, debe haber una contraprestación entre la posibilidad de cobrar impuestos y la capacidad de controlar el territorio
- Existe una percepción en cierta elite chilena que esta incapacidad de controlar territorio ha permitido inmigración ilegal masiva, bolsones nuevos de pobreza y que eso ha llevado a la droga



Cooperación internacional

- En este sentido, la falta de esa capacidad pone al Estado en deuda frente a sus ciudadanos. Es así, que para superar ese déficit resulta indispensable que los países cooperen
- Con Bolivia la relación es difícil y, lo que no ha impedido firmar acuerdos, pero sí implementarlo
 - Acuerdo 2011 (1994): énfasis a la persecución de los delitos que suceden en las fronteras, entre ellos, el terrorismo y narcotráfico vinculado al terrorismo y tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas precursores químicos.
 - Por medio de este acuerdo se facilitaba el flujo de información, se establecía canales de comunicación, se acreditaba oficiales de enlace y se intercambiaba personal
- Con todo, las relaciones fronterizas con Bolivia experimentan un retroceso histórico



Cooperación internacional

- Con Perú los convenios de cooperación y los contactos entre autoridades a todos los niveles de la frontera son comunes. Es más, desde 2014 a la fecha ha aumentado considerablemente el intercambio de información y trabajo compartido.
- Tras la sentencia de La Haya en 2014, una serie de acuerdos han sido puestos en práctica con mayor vigor:
 - Comité de Fronteras establecido en 1999,
 - el Mecanismo de Consulta 2+2 que incluye a los Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores y que se reanuda en 2017 luego de tres años.
 - Asimismo, el memorándum de cooperación en materias de seguridad y defensa y el Comité de Seguridad y Defensa de 2011 están en pleno funcionamiento



Cooperación internacional

- Con Argentina existen 7 comités binacionales regionales de trabajo fronterizo
- La evolución de buenas relaciones ha traído como fruto controles fronterizos comunes y cooperación sin precedentes basados en la libre circulación de personas
- Cruz del Sur
- Desde 2011, Chile también ha establecido cooperación con Colombia para la lucha contra el narcotráfico:
 - Memorando de Entendimiento para la Asociación Estratégica: compromiso de fortalecer la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y otros



Cooperación internacional

- En el campo multilateral, ha ratificado las tres convenciones:
 - la Convención en contra del Crimen Organizado Transnacional en noviembre de 2004,
 - la Convención de 1988 de las Naciones Unidas sobre la Droga en marzo de 1990 y
 - la Convención en contra de la corrupción en septiembre de 2006.



Consumo y problemas internos

- Un aumento del consumo, significa que Chile es un país de tránsito, pero también cada vez más con problemas propios de los países receptores de droga.
- Si bien la cocaína no es un problema consolidado, la marihuana sí lo es, particularmente entre jóvenes escolares y estudiantes terciarios
- International Narcotics Control Strategy Report de 2017 no haya levantado las alarmas respecto al rol que está teniendo Chile como proveedor de estas sustancias, principalmente efedrina, pseudo-efedrina y preparaciones a base de efedrina (2017).



La Paz en Colombia

- La mejor noticia para la región en mucho tiempo. Chile acompaña ese proceso y ciertamente es un motivo gigante de alegría.
- Sin embargo, la externalidad negativa es el posible desplazamiento de las organizaciones criminales de producción y tráfico de droga hacia el sur del continente, cuestión que no es reconocido en alta voz pero que es comentado *off the record* en muchos círculos políticos y de seguridad en la región.



En conclusión

¿Por qué no las FFAA?

- Chile puede perder terreno con su entorno, confiado en que las características geográficas -la cordillera y el desierto- lo protegen naturalmente de las amenazas externas.
- Nos encontramos en un momento crítico, en el cual si no prevenimos podemos convertirnos en un corredor de drogas lo cual es muy difícil de revertir.
- Las Fuerzas Armadas no están entrenadas para combatir el delito, pero si pueden compartir información. El Estado de Derecho exige ganar la batalla en el terreno de la institucionalidad democrática. Tenemos a Carabineros como una institución única en su tipo que si puede hacer el trabajo.
- Si hay contingente para desplegar oficiales en las zonas críticas. Sin embargo, no puede cumplir funciones que no sean militares y, por lo tanto, si realiza detenciones, debe poner a dichas personas y bienes a disposición de Carabineros y/o la Policía de Investigaciones de Chile
- Cooperación inter-agencial no es seguridad ampliada.

