

Documento de Trabajo Nº22

LA ECONOMÍA ILEGAL DEL ROBO DE PESCADO

OTRO LUCRATIVO NEGOCIO PARA
EL CRIMEN ORGANIZADO EN CHILE



ATHENALAB

International relations • Security • Defense
CHILE

Marzo 2023

Portada: Fotografía de STIM.

Los comentarios y opiniones expresadas en este documento representan el pensamiento de sus autores, no necesariamente de la institución.

LA ECONOMÍA ILEGAL DEL ROBO DE PESCADO

OTRO LUCRATIVO NEGOCIO PARA
EL CRIMEN ORGANIZADO EN CHILE

Pilar Lizana

Contenidos

Introducción..... 7

Pesca: extracción ilegal, robo de pescado y los factores que facilitan su negocio 8

 Debilidad institucional..... 10

 Infraestructura y tecnología 14

El funcionamiento de la “empresa” ilegal de pescado..... 16

Consideraciones finales 21

Economías ilegales en Chile: Conclusiones 24

Bibliografía 26

Autor 28



0.1

Introducción

La economía ilegal en torno al pescado se extiende por todo el territorio y se transforma en el tercer mercado ilícito que impacta el desarrollo nacional. Son diversas las especies involucradas en este negocio y están cada vez más organizadas las bandas criminales que se dedican a él. Sin embargo, en este informe se revisarán en específico los casos de la merluza y el salmón; especialmente, la situación que se vive en la zona sur de Chile.

Al igual que en las economías ilícitas del cobre y la madera, la insuficiente fiscalización y los problemas de trazabilidad han contribuido a crear un contexto propicio para el desarrollo del negocio ilegal del pescado. Además, cuenta con el factor debilidad institucional como principal catalizador, facilitando la operación delictiva.

Patrones comunes en las “empresas” ilícitas del pescado, la madera y el cobre dejan en evidencia el avance de grupos delictuales con claras características de crimen organizado¹, generándose un impacto importante en los principales sectores

productivos del país. Además, demuestran la necesidad urgente de fortalecer el Estado de Derecho y la acción fiscalizadora de las instituciones estatales, entre las medidas más urgentes.

En ese sentido, esta investigación cierra el estudio de las economías ilegales en Chile, llevado adelante por AthenaLab. Corresponde al cuarto documento de trabajo de la serie y tiene como objetivo analizar y comprender la economía ilícita del pescado, el cual, junto al marco teórico presentado en el primer documento², al cobre³ y a la madera⁴, muestra las debilidades de Chile frente al crimen organizado y las necesidades de un trabajo interagencial⁵ derivado de una estrategia holística que combata el problema.

La siguiente investigación se elaboró con información disponible en reportes institucionales, medios de comunicación y entrevistas con actores relevantes asociados a este problema. Algunos de ellos solicitaron mantener su identidad en reserva.

-
- 1 El crimen organizado es entendido como aquella organización criminal cuyo objetivo final es netamente económico y quien ve en la ilegalidad la continuación de su negocio. Para ello, se nutren de las debilidades del Estado, penetrando sus instituciones y utilizándolas a su favor.
 - 2 Pilar Lizana, “Economías ilegales: factores que facilitan el accionar del crimen organizado en Chile”, AthenaLab, Documento de Trabajo N.º 16 (2022), disponible en: <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2022/05/DT16-Economi%CC%81as-ilegales.pdf>
 - 3 Pilar Lizana, “La economía ilegal del cobre: El problema de seguridad detrás del robo del metal rojo”, AthenaLab, Documento de Trabajo N.º 17 (2022), disponible en: https://athenalab.org/wp-content/uploads/2022/08/athenalab_doc_17.pdf
 - 4 Pilar Lizana, “La economía ilegal de la madera: El círculo perverso del delito en el sur de Chile”, AthenaLab, Documento de Trabajo N.º 20, disponible en: <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2022/11/DT20-Madera.pdf>
 - 5 El trabajo interagencial dice relación con la coordinación entre las agencias del Estado con el fin de responder a una problemática de impacto multidimensional. Este trabajo deriva de una aproximación de Whole-of-government, que desarrolla una coordinación conjunta desde el nivel político y que deriva en estrategias locales con acción organizada entre las agencias involucradas.

0.2

Pesca: extracción ilegal, robo de pescado y los factores que facilitan su negocio

Acuicultura, pesca artesanal y pesca industrial componen el sector pesquero nacional, el que desembarcó 3,81 millones de toneladas el año 2021⁶. Tanto en la pesca artesanal como industrial, los peces pelágicos —principales especies de transformación para producción de harina de pescado— constituyeron casi el 90% de los desembarques, mientras que en la acuicultura, los protagonistas fueron los salmónidos, con casi el 70% de la cosecha.

La ley⁷ es clara en cuanto a la pesca artesanal, fija cuotas, tallas mínimas, vedas y arte de pesca. Lo anterior, con el fin de resguardar el medioambiente y proteger la reproducción de las especies. El control del cumplimiento de la norma recae sobre el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura y la Armada de Chile, entre otros.

Con respecto a la fiscalización que realizan las instituciones del Estado, vale la pena mencionar el combate a la pesca ilegal en la cadena de valor, es decir, en procesamiento, comercialización y transporte. Sobre ello, habría que destacar que el 19% de los controles carreteros tuvo resultado de incautación, con 189,9 toneladas; un 130% más que en 2019⁸. Además, se detectaron 35 comercializadores que mantenían el pescado en estado fresco por más tiempo del que se considera factible⁹, lo

que significa una amenaza a la salud pública. Como resultado, se bloquearon *stocks* y se suspendieron comercializadores en el módulo de Acreditación de Origen Legal (AOL)¹⁰. Esto es una muestra de cómo podrían estar avanzando las bandas dedicadas a la comercialización del pescado obtenido de la extracción ilegal.

La industria salmonera, por su parte, cosecha el 99,7% del recurso en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, donde sufren el robo de los pescados en gran parte de la cadena productiva; sin embargo, la mayor cantidad de asaltos a camiones se produce en la Región del Biobío. Este sector productivo contribuyó con más de 56.000 empleos en 2020 y representó el 12,5% de las exportaciones no cobre.

La economía ilícita del pescado se basa principalmente en la extracción ilegal y robo del recurso. En este sentido, cabe precisar que el estudio que se desarrolla a continuación presentará un análisis sobre la situación de la merluza y el salmón, pescados de gran consumo y relevancia en las exportaciones nacionales. El primero, más que nada, asociado a la pesca por sobre la cuota permitida y el segundo, a la sustracción de salmón. Entre ambos delitos se contabilizan unos US\$ 140 millones

6 Sernapesca, “Fiscalización en pesca y acuicultura”, informe de actividades, 2021, disponible en: http://www.sernapesca.cl/sites/default/files/ifpa_2021_0.pdf

7 Ley 18892, “Ley general de pesca y acuicultura”, 23 de diciembre de 1989, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navesgar?idNorma=30265>

8 Sernapesca, *op. cit.*

9 *Ibidem.*

10 *Ibidem.*

anuales¹¹, cifra aproximada, pues, los problemas de trazabilidad dificultan la cuantificación.

Sobre el salmón, entre 2018 y octubre de 2022 se contabilizaron 1.663 toneladas robadas, siendo la mayoría de ellas sustraídas en la Región del Biobío, lo que equivale a un total de US\$ 8.957.792, de los cuales US\$ 3.541.123 se registraron en esta región¹².

En el caso de la merluza, esta se encuentra sobre-explotada desde el año 2016. Su pesca se da entre la Región de Coquimbo y la Región de Los Lagos, y sólo en la Región del Maule los pescadores artesanales han reconocido capturar 46.700 toneladas al año por sobre la cuota permitida, lo que equivale a \$116.750 millones¹³.

Los altos montos asociados al negocio ilícito de la merluza y del salmón son un incentivo importante al momento de dedicarse a esta actividad delictual. Al considerar la cifra negra, la industria salmonera estima que US\$ 80 millones anuales¹⁴ corresponden al mercado ilegal, mientras que en el caso de la merluza se calculan US\$ 60 millones¹⁵.

Para que mercados ilícitos, como los mencionados anteriormente, puedan funcionar, deben existir algunos factores que permitan generar un ambiente propicio y que, a su vez, contribuyan con herramientas para que los grupos criminales cuenten con los incentivos para armar sus estructuras y desarrollar los delitos. Seis fueron los factores definidos en el primer documento de la serie de economías ilegales presentado en mayo de 2022¹⁶, todos presentes en las tres áreas estudiadas (cobre, madera y pescados). Con mayor o menor nivel de impacto, los factores de debilidad institucional,

conflicto, vulnerabilidad social, tecnología, infraestructura y sistema financiero van construyendo un contexto para el desarrollo del delito, al mismo tiempo que pueden funcionar como herramientas para el mismo.

FIGURA 1. ROBO DE PESCADOS Y LOS FACTORES FACILITADORES DEL CRIMEN EN CHILE

	Mayor impacto	Menor impacto
Debilidad institucional	x	Contexto
		Herramientas
Conflicto		x Contexto
		Herramientas
Vulnerabilidad social		x Contexto
		Herramientas
Tecnología		Contextos
	x	Herramientas
Infraestructura		Contextos
	x	Herramientas
Sistema financiero		Contextos
		x Herramientas

Fuente: Elaboración propia. Pilar Lizana, “Economías ilegales: factores que facilitan el accionar del crimen organizado en Chile”, AthenaLab, Documento de Trabajo N° 16 (2022).

Como se aprecia en la Figura 1, todos los factores propuestos en el marco teórico del primer documento de trabajo de la serie de economías criminales de AthenaLab pueden ser identificados en el caso del robo de pescados. Sin duda, y al igual que en la madera y el cobre, el principal factor que permite el accionar del crimen en los pescados es la debilidad institucional. Esta genera una oportuni-

11 La Segunda, “Crimen organizado en Chile: Un creciente y violento negocio de robo de bosques, salmón y cobre”, 21 de octubre de 2022, disponible en: <https://digital.lasegunda.com/2022/10/21/A/1V46K4BF#zoom=page-width>; Radio Biobío, “Autoridad des intentan desarticular pesca ilegal de merluza: ilícito mueve US\$ 60 millones al año”, 3 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-maule/2022/09/03/autoridades-intentan-desarticular-pesca-ilegal-de-merluza-ilicito-mueve-us60-millones-al-ano.shtml>

12 Consejo del Salmón, minuta a octubre de 2022.

13 Mundo Acuícola, “Presentan querrela para que se investigue la pesca ilegal de merluza”, 17 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.mundoacuicola.cl/new/presentan-querrela-para-que-se-investigue-la-pesca-ilegal-de-merluza/>

14 La Segunda, *op. cit.*

15 Radio Biobío, *op. cit.*

16 Pilar Lizana, “Economías ilegales: factores...”, *op. cit.*

dad derivada de una baja fiscalización y una escasa trazabilidad, y a su vez, una necesidad de modernizar la legislación y los procesos investigativos.

Junto con la debilidad institucional, la tecnología y la infraestructura juegan un rol importante en el desarrollo de este negocio ilícito, pues las bandas delictuales que se dedican a él deben contar con equipos de radiocomunicación y GPS que permitan seguir a los camiones, con sistema de refrigeración y acopio del producto robado y con otras herramientas especializadas para sustraer salmones en los distintos eslabones de la cadena de producción de ese recurso.

Por otro lado, la infraestructura, especialmente las carreteras, caletas y mercados, tiene un papel fundamental. A través de las primeras se distribuye lo robado, se utiliza para interceptar a los camiones, y en las caletas y mercados se comercializa el producto. Con respecto a esto último, se debe destacar que, a la comercialización local, hay que incorporar aquella que se desarrolla a través de plataformas digitales.

Mención aparte requieren los factores conflicto, vulnerabilidad social y sistema financiero. El primero, sin duda, no tiene la misma preponderancia que en el caso de la madera, pero sí genera un impacto, aunque menor, en el caso de los pescados, sobre todo si se considera que la región que concentró los esfuerzos de fiscalización durante el año 2020 e informada en el reporte de fiscalización de pesca y acuicultura de 2021 del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca) fue la Región del Biobío, la misma que contiene una de las provincias más complejas en materia de robo de madera y que se integra al problema de seguridad derivado de la violencia organizada en la Macrozona Sur.

Adicionalmente, la vulnerabilidad social es un factor que no puede dejarse de lado, pues la actividad ilegal del pescado requiere de personas que pue-

dan dedicarse a él, no sólo asaltando los camiones o centros de cultivo, sino que también limpiando, fileteando, ahumando y acopiando las especies robadas que, posteriormente, se venderán en ferias, mercados y hasta restaurantes en todo el país. La pesca artesanal es un oficio duro que no siempre logra los resultados necesarios, y quienes necesitan de un ingreso adicional, a veces cruzan la línea de lo legal trabajando para las “empresas” ilícitas que se han formado en la zona. En ese sentido, el fiscal de la Región de Los Lagos Marcello Sambucetti afirma que existe un sistema de empleo informal en torno a este delito, al que muchas personas entran con pleno conocimiento de la ilegalidad que está detrás.

Finalmente, hay que mencionar el sistema financiero, pues, así como se blanquea el producto robado, se debe blanquear las ganancias de su comercialización, y el dinero limpio es ingresado al sistema financiero local, que opera como una herramienta para estos criminales.

DEBILIDAD INSTITUCIONAL

María Victoria Murillo, Steven Levitsky y Daniel Brinks explican que la debilidad institucional se manifiesta cuando los funcionarios no implementan, o existe incapacidad para implementar, la ley porque se decide no hacerlo o porque no se cuenta con los medios para ello¹⁷. Premisa que cobra especial relevancia al momento de estudiar las economías criminales que se consolidan en Chile. En esa misma línea, en el primer documento de la serie de investigación de las economías ilegales, se planteó que la debilidad institucional era el principal factor que facilita el accionar del crimen en el país. Sobre ello, se afirmó que “mientras más fuerte y desarrollado sea un Estado, más difícil resultará para las organizaciones criminales explotar sus capacidades. Por el contrario, ante situaciones de debilidad, el crimen organizado transnacional buscará aquellas líneas o áreas de ‘menor resisten-

17 María Victoria Murillo, Steven Levitsky y Daniel Brinks, *La ley y la trampa en América Latina: Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*, Siglo XXI Editores, 2021.

cia' para penetrar, utilizarlas a su favor y obtener beneficios"¹⁸. Lo anterior es fundamental a la hora de revisar el caso del robo de pescados, pues las oportunidades para el desarrollo de este tipo de mafias provienen de una fiscalización incompleta o escasa, de falta de recursos para ella, de la necesidad de reforzar o modernizar las herramientas para la fiscalización, de potenciar el trabajo interagencial y de modernizar los procesos investigativos. Además, de la necesidad de contar con una legislación que aborde la problemática de manera distinta, incluyendo la perspectiva de crimen organizado¹⁹, con el fin de perseguir patrimonio y combatir la "empresa" ilegal.

El factor debilidad institucional se encuentra presente y como prioritario en todos los casos de estudio: robo de cobre, madera o pescados, compartiendo todos problemas en la fiscalización, ya sea por falta de recursos o por escaso control del Estado. En ese contexto, un elemento que cruza a cada rubro es el problema de la trazabilidad del producto, lo que nutre tanto a las organizaciones criminales que se dedican al robo de estos, pero que también es potenciado por una fiscalización debilitada.

Finalmente, lo que está en juego al momento de revisar la debilidad institucional en la economía ilegal del pescado es la necesidad de reforzar el Estado de Derecho, pues es este el que trae aparejado el desarrollo de la legislación y su aplicación por parte de las instituciones. La Organización de Naciones Unidas lo define como "un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que

se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de los derechos humanos"²⁰.

En ese sentido, en cuanto al robo de pescado, el Estado de Derecho se ve debilitado toda vez que existe falta de recursos y una legislación desactualizada al contexto actual, lo que dificulta la acción del Estado en la fiscalización del delito.

ESTADO DE DERECHO Y LA FISCALIZACIÓN EN EL ROBO DE PESCADO

La percepción de una fiscalización débil o ausente por parte de los actores involucrados en este tema es una muestra de la debilidad que presenta el Estado de Derecho, y este es un asunto de suma importancia para la industria, el desarrollo local, la salud pública y para el desarrollo de los grupos criminales que se están instalando en Chile.

En ese sentido, en una publicación de Mundo Acuícola, SalmonChile hace un "llamado a las autoridades a reforzar sus herramientas para una mejor fiscalización en rutas, terminales y lugares de venta al consumidor final, ejerciendo su rol fiscalizador, y tomando un rol activo en la persecución por delitos tributarios, penales y sanitarios"²¹. En esa misma línea, Tomás Monge, director territorial de SalmonChile, en una carta a El Mercurio, hace un "llamado a avanzar, de manera urgente, en una mejor coordinación intersectorial, dotando a las policías y a la Armada de Chile con más y mejores herramientas, con un rol activo del Ministerio del Interior, SII, Sernapesca, Salud, Autoridad Marítima y Carabineros, para actuar frente al crimen organizado"²².

18 Pilar Lizana, "Economías criminales: factores...", *op. cit.*, p. 11.

19 Al incluir la perspectiva de crimen organizado en la investigación de los casos, se logra abordar el problema desde la perspectiva del negocio, priorizando la persecución de patrimonio y pudiendo llegar a sanciones condenatorias que van más allá del robo o hurto del producto en cuestión.

20 Consejo de Seguridad de la ONU, "El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos", S/2004/616, 3 de agosto de 2004, disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a895b752>

21 Mundo Acuícola, "SalmonChile reacciona luego de caída de banda dedicada al robo de salmón", 10 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.mundoacuicola.cl/new/salmonchile-reacciona-luego-de-caida-de-banda-dedicada-al-robo-de-salmon/>

22 Tomás Monge, "Los inquietantes robos de salmónes", Carta al Director, El Mercurio, 25 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.elmercurio.com/blogs/2022/10/25/102377/los-inquietantes-robos-de-salmones.aspx>

El sentir del gremio del salmón demuestra que, si bien las instituciones pueden estar presentes en la zona, no ejercen su labor como es debido, por lo que el cumplimiento de la ley sería incompleto o nulo. En ese sentido, la mención a la necesidad de recursos para esa labor es algo que se observa también en el negocio ilegal de la madera y el derivado del robo del cobre. En todos los casos, los actores protagonistas piden más recursos para las agencias fiscalizadoras, así como fortalecer el rol del Servicio de Impuestos Internos. Todos comparan una aproximación desde el crimen organizado para combatir este problema; aproximación que no se ve con esa misma claridad cuando se revisa la acción del Estado.

Sobre lo anterior, una nota publicada por Salmon Expert apunta que, en el caso del gremio del salmón, “existen deficiencias en el control caminero por parte de Carabineros, en la acción reactiva de la Armada en la zona de Chiloé —Hornopirén, Melinka y Aysén—, y en la fiscalización de Sernapesca a los centros de distribución, principalmente Angelmó y el Terminal Pesquero de Santiago”²³.

La percepción de falta de acción del Estado que transmite SalmonChile es compartida por otro gremio salmoneero: un representante del Consejo del Salmón, en entrevista con AthenaLab comentó que falta una mayor persecución, explicando que, si no hay persecución, no hay quien aplique las leyes²⁴. ¿Cuáles leyes hay que aplicar? Principalmente, la Ley de Pesca y Acuicultura, así como las figuras penales de robo y hurto. Sin embargo, para este caso en particular, dicha legislación debería ser adecuada al contexto criminal actual. La mencionada norma fue promulgada el año 1989 y modificada por última vez en 2013, y permite normar la actividad pesquera extractiva, de acuicultura, de investigación y deportiva, además de definir infracciones y

sanciones. Adicionalmente, el Código Penal sanciona a quienes infringen reglamentos de caza o pesca. Sin embargo, para efectos del negocio ilegal de los pescados, es necesario que la legislación considere la naturaleza de una amenaza que, en palabras del fiscal de Los Lagos Marcello Sambuceti²⁵, tiene las características de un “emprendimiento”, es decir, su objetivo es económico y funciona como una empresa. De esa forma, se da relevancia a figuras como la asociación ilícita y se puede perseguir patrimonio. No obstante, actualmente en las investigaciones de robo de salmón en particular y pescados en general, aún no se cuenta con herramientas investigativas como las que sí existen en la Ley 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sicotrópicos. Tanto en el pescado como en el narcotráfico existen organizaciones con estructuras de liderazgos definidas, división de roles y funciones, y su objetivo es económico, pero en la primera aún falta por avanzar en los procesos investigativos para adaptarlos a la realidad criminal que afecta a esa industria.

Al perseguir por robo y hurto se investigaba el caso y se sancionaba de acuerdo con las penas para esas figuras penales. Sin embargo, explica el fiscal Sambuceti en entrevista a AthenaLab, se está generando un cambio de paradigma y este tiene que ver con perseguir el delito de sustracción (apropiación). ¿Qué significa eso? Ese cambio de paradigma permite poner el objetivo de la investigación en el lucro, es decir, perseguir patrimonio. De esa forma se conoce quién compra, quién vende, dónde se realiza la transacción, entre otros. En palabras simples, esta forma de investigar permite conocer el panorama completo y no sólo un detalle del robo del producto. Se investiga el emprendimiento, cobrando especial relevancia la figura de asociación ilícita.

23 Salmon Expert, “Robo de salmón provoca pérdidas superiores a US\$ 40 millones anuales”, 23 de febrero de 2018, disponible en: <https://www.salmonexpert.cl/comunidad-robos/robos-de-salmon-provocan-prdidas-superiores-a-us-40-millones-anuales/1315022>

24 Entrevista al representante del Consejo del Salmón con AthenaLab.

25 Entrevista del fiscal Sambuceti con AthenaLab.

Un aspecto relevante que comenta el fiscal Sambuceti al medio de comunicación electrónico El Líbero, tiene que ver con la corrupción que generan estas organizaciones. Explica que “se trata de un crimen que al generar tanto dinero permite mantener organizaciones criminales al amparo de la clandestinidad durante mucho tiempo; y que eso, a su vez, vaya generando la posibilidad de que se pueda ir permeando los sistemas de fiscalización y de justicia”²⁶. Lo anterior reviste gran gravedad para el Estado de Derecho, pues lo debilita a través de las mismas instituciones que deben mantenerlo fuerte.

Al consolidarse este tipo de organizaciones delictuales, se van necesitando mayores estructuras que aseguren el negocio. En ese sentido, además de requerir armas para protección, van a necesitar también funcionarios que contribuyan a la permanencia de la organización en el tiempo y, como las ganancias económicas son más que suficientes, se cuenta con el dinero para permear las instituciones. Por ejemplo, un solo camión de salmón robado tiene un costo comercial de \$200 millones. Si se considera que entre 2018 y enero de 2023 se han registrado 113 robos a carga²⁷, podríamos llegar a contabilizar \$22.600 millones, dinero que sirve como herramienta para permear las instituciones, debilitar el Estado de Derecho y asegurar la permanencia de la “empresa” criminal. Esto tiene como consecuencia la percepción de que las instituciones del Estado no cumplen su labor fiscalizadora. Lo anterior es reforzado por el fiscal a El Líbero al describir que “sin las personas que venden el producto directamente al público, las organizaciones criminales no podrían existir, por eso también resultan relevantes; y esto unido a todos aquellos que lideran, que dan directrices, que organizan, que financian, y por otro lado, a todos aquellos, funcionarios públicos o no, que reciben ya sea influencia, dinero y otro que, en definitiva, eviten la

generación de sus deberes como funcionarios públicos, que es la de fiscalizar o realizar acciones de investigación”²⁸. El mejor ejemplo de lo anterior lo traen los resultados de la Operación Atlántico II, la que tuvo como consecuencia, entre otras cosas, la baja de un policía de la Prefectura de Osorno por estar involucrado en el robo de salmón²⁹.

Finalmente, al igual que con la madera y el cobre, los pescados se incorporan como otro rubro más de las “empresas” criminales que se están desarrollando en Chile y que, en conjunto y por separado, erosionan cada vez más el Estado de Derecho.

EL PROBLEMA DE LA TRAZABILIDAD

Hasta agosto del año 2018, todos quienes participan en la cadena de valor de los recursos del mar y que requerían acreditar el origen legal de sus productos debían contar con una autorización firmada por Sernapesca en sus oficinas de manera presencial. El 16 de agosto de 2018 eso cambia y se comienza a usar una Acreditación de Origen Legal electrónica y se avanza hacia un sistema de trazabilidad *online*. El problema que presenta este cambio es que los documentos electrónicos son más fáciles de vulnerar o falsificar —en algunos casos, se utilizan datos falsos, como por ejemplo, el RUT—, pudiendo las organizaciones criminales usar documentos adulterados para circular con los pescados robados. Con esto, se hace más difícil trazar el producto. Es decir, al suprimir el timbrado presencial, es más fácil duplicar documentos y se pierde la trazabilidad. En ese sentido, contar con un código QR que contenga toda la información de la cadena de valor de ese pescado podría ser una manera eficiente de hacer el seguimiento y mejorar la fiscalización.

Junto a los gremios, otro actor que destaca la importancia de la trazabilidad es el fiscal de Los La-

26 El Líbero, “Pescado podrido: Fiscal revela cómo opera la mafia de robo de salmón en el sur”, 11 de diciembre de 2022, disponible en: <https://ellibero.cl/actualidad/pescado-podrido-fiscal-revela-como-opera-la-mafia-de-robo-de-salmon-en-el-sur/>

27 SalmonChile, minuta a enero 2023.

28 El Líbero, *op. cit.*

29 Diario de Osorno “Dan de baja a carabinero de Osorno que era miembro de banda criminal”, 7 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.diariodeosorno.cl/noticia/actualidad/2022/10/dan-de-baja-a-carabinero-de-osorno-que-era-miembro-de-banda-criminal>

gos Marcelo Sambuceti, quien en entrevista con AthenaLab destacó la importancia de ésta para la persecución penal³⁰. En ese sentido, explica que lo que se pide es contar con la documentación. Así, frente a un control que la solicite, se debe contar con ella y mostrarla. Mientras se logre exhibir, pasa el control. Por eso la falsificación de estos documentos es tan importante cuando se busca analizar el negocio ilegal del pescado.

Junto con perseguir el dinero, resulta fundamental contar con una trazabilidad moderna que utilice herramientas, como el código QR, que entreguen toda la información, desde el origen hasta la entrega final del producto, considerando empresa productora, cosecha o pesca, entre otros. Constatar el origen del pescado de principio a fin, lo mismo en el caso de la madera y el cobre, permite incorporar barreras a quienes se dediquen a su negocio ilícito, al mismo tiempo que se transforma en una herramienta clave en el proceso de fiscalización y persecución que debe llevar a cabo el Estado.

INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍA

La infraestructura crítica, las carreteras, los caminos y también la tecnología son factores que tienen un alto impacto en la economía ilegal del pescado. Estos funcionan como herramientas que permiten potenciar el negocio ilícito en distintos eslabones de la cadena productiva.

Los caminos y las carreteras son los lugares donde se asalta a los camiones; delitos que se cometen con cada vez más violencia. Las bandas interceptan a los transportistas, los obligan a bajar de sus vehículos y los atacan y amenazan para desviar el rumbo hacia el lugar donde se hará el cambio de camión y desde donde se trasladará la carga robada hacia el consumidor final que, en algunos casos, se encuentra en la zona sur y, en otras, en la Región Metropolitana u otra parte del país.

Por ejemplo, el robo de la carga de salmón, de acuerdo con una fuente relacionada con el tema, se da entre la Región del Biobío y la Región de La

FIGURA 2: MAPA DE LAS ZONAS DE MAYOR INCIDENCIA EN ROBOS DE CAMIONES CARGADOS CON SALMÓN

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en entrevistas con actores relevantes en el tema y Google Maps.



30 Entrevista del fiscal Marcello Sambuceti con AthenaLab.

31 El Líbero, *op. cit.*

Araucanía, siendo la primera la que concentra la mayor frecuencia de interceptación de camiones en la Ruta 5, en las zonas de Cabrero, Los Ángeles y Mulchén. A las que se suman Talcahuano y Tomé.

La infraestructura no sólo contribuye de manera importante en el traslado del producto sustraído, sino que también las bandas deben contar con bodegas para acopiar el pescado. En esta etapa es donde la infraestructura y la tecnología se encuentran, pues además de bodegas para acopio, se debe contar con camiones y contenedores refrigerados para mantener los pescados, así como máquinas que permitan robar desde las plantas de cultivo; por ejemplo, los salmones.

Además de maquinarias y herramientas para el proceso de preparación del pescado robado, las bandas criminales utilizan celulares, radios, cámaras con lentes de mayor alcance y equipos GPS, entre otros, para poder concretar con mayor perfección los delitos.

En ese sentido, el fiscal Sambuceti comentó a El Líbero que “la tecnología va aumentando, porque así aumenta su capacidad operativa, permite que no los detecten, que puedan comunicarse de manera más fluida cuando están cometiendo el delito o en la preparación previa por los seguimientos que se producen de las salidas desde las plantas de procesamiento hasta el lugar donde van a hacer la entrega”³¹.

Infraestructura y tecnología complementan el contexto que crea la debilidad institucional, permitiendo el avance y consolidación de la economía ilegal del pescado.

0.3

El funcionamiento de la “empresa” ilegal de pescado

En cuanto a la pesca, las infracciones asociadas a su negocio ilícito son la Acreditación de Origen Legal (22,3%) y la captura o extracción de recurso en veda (10,6%) de acuerdo con el reporte 2021 de Sernapesca. El documento informa también que, de las denuncias realizadas en tribunales, la especie que lidera las listas es la merluza común, recurso pesquero de mayor consumo humano; le siguen el huiro negro, el loco y la merluza austral. Pero esto es sólo si se considera la pesca, pues al incorporar la acuicultura al análisis, aparece el robo de salmón.

La extracción ilegal de pescado se ha transformado en una economía ilícita que tiene un fuerte impacto para la industria y para el fisco; se calculan \$800 millones en evasión de impuesto³². Sobre esto, la presidenta de la Asociación de Industriales Pesqueros (Asipes), Macarena Cepeda Godoy, dijo al director de SII en una reunión sostenida en abril del 2021 que “el negocio ilícito de la pesca ilegal de recursos del mar tiene diferentes tipos de impacto; los obvios de sostenibilidad de las especies, daño económico a las comunidades costeras que cumplen la ley y respetan sus cuotas asignadas, pero también un daño físico de enorme cuantificación, por todo el pescado que es vendido y transado sin pagar ningún tipo de tributo en beneficio fiscal, lo que también es un delito de la mayor gravedad”³³.

El medio *online* InSight Crime realizó una investigación sobre la extracción ilegal de merluza donde plantea que sólo un porcentaje de lo extraído es declarado y lo demás se compra más barato, no se registra, y se usan boletas y facturas falsas para blanquearlo. Detalla también que la base de este negocio ilegal es la confianza y lealtad entre los intermediarios y los pescadores, a quienes les entregan herramientas para realizar su trabajo, transformándose en una fuente de ingreso adicional. Sobre esto último, el director de una cooperativa de pescadores artesanales explicó al medio que “el pescado se distribuye en 180 cajas, que se venden por \$10.000 (US\$ 12) la unidad, para una ganancia de cerca de \$1.800.000 (US\$ 2.160). Al dividirlo entre la tripulación, que en general es de cuatro personas, cada uno recibe apenas \$450.000 (US\$ 553) al año”³⁴.

Todo empieza con la extracción, desde ahí se inicia un negocio que termina con la comercialización de pescado robado o extraído de forma ilegal. Negocio en el cual el intermediario tiene un rol clave. Sobre esto, el medio InSight Crime desarrolla un mapa conceptual del comercio ilegal de merluza donde existen roles, funciones y distintos grupos que permiten que la economía criminal del pescado crezca. Lo anterior aparece graficado y explicado en la Figura 3. Pues bien, todo comienza con los pescadores que venden el pescado a los interme-

32 Radio Biobío, *op. cit.*

33 El Heraldo, “SII está trabajando en las enormes cifras de evasión. Fiscal Asipes se reúne con el director nacional de Servicios de Impuestos Internos y concuerdan en relevancia de perseguir y fiscalizar pesca ilegal de merluza”, 30 de abril de 2021, disponible en: <https://www.diarioelheraldo.cl/noticia/sii-esta-trabajando-en-las-enormes-cifras-de-evasion-fiscal-asipes-se-reune-con-el-director-nacional-de-impuestos-internos-y-concuerdan-en-relevancia-de-perseguir-y-fiscalizar-pesca-ilegal-de-merluza->

34 InSight Crime, “La mafia de la merluza: Intermediarios explotan la pesca en costas de Chile”, 3 de agosto de 2022, disponible en: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/iuu-chile-mafia-merluza-intermediarios-explotan-pesca-costas-chile/>

FIGURA 3: EL COMERCIO ILEGAL DE MERLUZA

Fuente: InSight Crime, "La mafia de la merluza: Intermediarios explotan la pesca en costas de Chile", 3 de agosto de 2022, disponible en: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/iuu-chile-mafia-merluza-intermediarios-explotan-pesca-costas-chile/>

Los intermediarios detrás de la sobrepesca de Merluza Común en Chile



American University e InSight Crime, 2022

Fuente: Entrevistas de trabajo de campo y Oceana.

diarios, quienes lucran del producto no declarado y comprado a bajo precio y que basan su relación en la confianza creada con esos pescadores. De ahí que una manera de perseguir este delito es periciar el dinero que mueven los intermediarios.

Sobre el negocio ilegal de la merluza, una fuente relacionada con el tema, la cual solicitó mantener su identidad en reserva durante una entrevista con AthenaLab, explicó que la extracción por sobrecuota de pesca permitida que inicia el ilícito no está tipificada como delito, sino que como falta, lo que hace más compleja la persecución de estas organizaciones. Sin embargo, para ellos, el mayor problema lo presenta la última parte de esta economía criminal, es decir, el comercio informal que se da en ferias libres, donde la merluza es vendida en puestos que, si bien pagan un permiso municipal para estar allí, muchas veces no dan boleta y no existe contabilidad efectiva ni un sistema de control que fiscalice esa venta final.

Junto a la merluza, otro recurso pesquero muy apetecido por las organizaciones criminales es el salmón.

A diferencia de la merluza, el ilícito del salmón se origina con el robo del pescado, delito que se produce en todos los eslabones de la cadena productiva, con excepción del primero, es decir, en la etapa de reproducción (centros de cultivo de agua dulce). Al llegar a la segunda fase, cuando los peces son llevados al mar (centros de cultivo de agua salada), comienza el robo. Con lanchas y botes, las bandas rompen las mallas y se llevan los pescados; robo que es muy difícil de detectar y que, además, en algunos casos se realiza en colusión con alguna persona que trabaja en el lugar. Luego, los salmones se trasladan ya sea a la planta de procesamiento o de mortalidad, dependiendo cuál sea el caso (plantas de proceso); en esos trayectos también es robado el recurso. Cabe destacar el robo de mortalidad: los peces que mueren son llevados a la planta de mortalidad, donde se pueden procesar como

harina de pescado o desecho; las organizaciones criminales se roban esos pescados y los ahúman para su posterior venta. El problema en este caso es de salud pública. Tomás Monje, director territorial de SalmonChile, lo describe a La Tercera como “un atentado a la salubridad pública”³⁵.

La última etapa es la de comercialización a consumidor final (carga). En este caso, los camiones que trasladan el producto terminado son interceptados por grupos armados que desvían el vehículo y se roban la carga. En especial, en esta fase es donde se ha visto un aumento en la frecuencia de los asaltos. En entrevista con AthenaLab, fuentes relacionadas con el tema, quienes prefirieron mantener su identidad en reserva, explicaron que se están observando robos diarios. Sobre ello, Tomás Monje dijo a La Tercera, en octubre del año pasado, que “especialmente en el último tiempo hemos visto también un aumento (de robos) en el rubro de transporte de cargo, es decir, los productos que van para exportación”³⁶.

El robo a la industria salmonera es algo “histórico”, desde fines de la década de 1980 que se realizaban robos hormiga en los centros de cultivos, pero

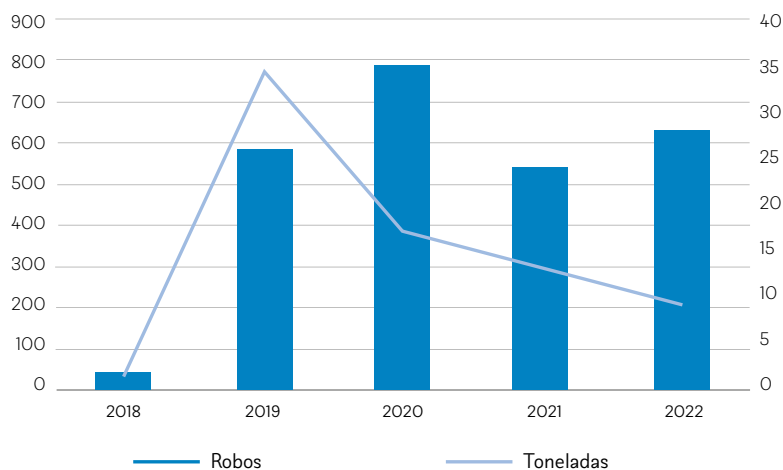
cerca del 2008 aparecen grupos más organizados y con mayor poder de fuego, y ya en 2017 se empieza a observar el robo de la carga³⁷. De acuerdo con cifras del Consejo del Salmón, el 2020 es el año que concentra la mayor cantidad de robos, mientras que en tonelaje, el primer lugar se lo lleva el 2019. Esto es explicado por un robo realizado en la Región del Biobío, donde se sustrajeron más de 500 toneladas. En la figura 4 se muestra la evolución de los robos y toneladas por año.

Al observar los datos del robo de salmón por región, se identifica al Biobío como la zona que concentra la mayor cantidad de robos (33,3%), la mayor cantidad de toneladas sustraídas (56,3%) y la mayor cantidad de dinero (38,3%), seguida por la Región de La Araucanía.

Un aspecto relevante para destacar sobre la Figura 5 es el hecho de que los robos se producen en la Macrozona Sur (regiones del Biobío, La Araucanía, Los Lagos y Los Ríos), área que vive un contexto derivado de la violencia de grupos organizados que se encuentran en conflicto con el Estado; misma zona donde se lleva a cabo la economía ilegal de la madera³⁸. En cuanto al robo de carga de salmón,

FIGURA 4: NÚMERO DE ROBOS (1) Y TONELADAS ROBADAS (2) DE SALMÓN, POR AÑO.

Fuente: Consejo del Salmón, minuta a octubre de 2022.



35 La Tercera, “Gremios del sector salmonero en alerta por aumento de robos en faenas y en transporte”, 25 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/gremios-del-sector-salmonero-en-alerta-por-aumento-de-robos-en-faenas-y-en-transporte/Y6ICOLC4E5CRHO6XB5QRAJCGZ4/>

36 *Ibidem*.

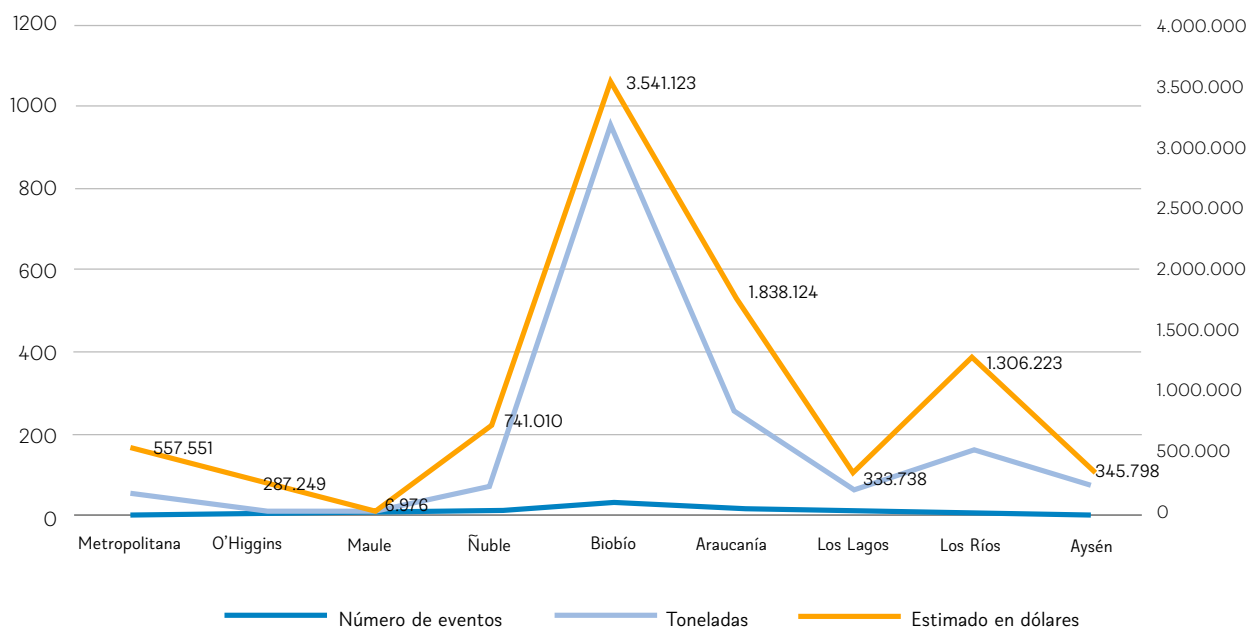
37 *Ibidem*.

38 Sobre el caso del negocio ilícito del cobre, vale la pena mencionar que este se concentra en la zona norte y centro, toda vez que es allí donde se desarrolla la actividad minera y donde existe mayor disponibilidad de cable para robar.

FIGURA 5: TONELADAS ROBADAS DE SALMÓN Y SU VALOR ESTIMADO EN DÓLARES, POR REGIÓN, 2018–OCTUBRE DE 2022

Fuente: Consejo del Salmón, minuta a octubre de 2022.

	Nº de eventos	Toneladas	Estimado en dólares
Metropolitana	7	53	557.551
O'Higgins	2	22	287.349
Maule	2	1	6.976
Ñuble	10	72	741.010
Biobío	35	957	3.541.123
Araucanía	16	262	1.838.124
Los Lagos	13	63	333.738
Los Ríos	11	159	1.306.223
Aysén	7	74	345.798
TOTAL	103	1.663	9.257.146



este lo lidera el Biobío, región que concentra mafias madereras y evidencia debilidades de la fiscalización por parte de las instituciones del Estado³⁹, además de los recursos pesqueros tramitados por la aduana regional, más del 80% correspondieron a salmones y truchas⁴⁰. La Región de Los Lagos, por su parte, registra eventos en plantas de procesos, centros de cultivo y cargas.

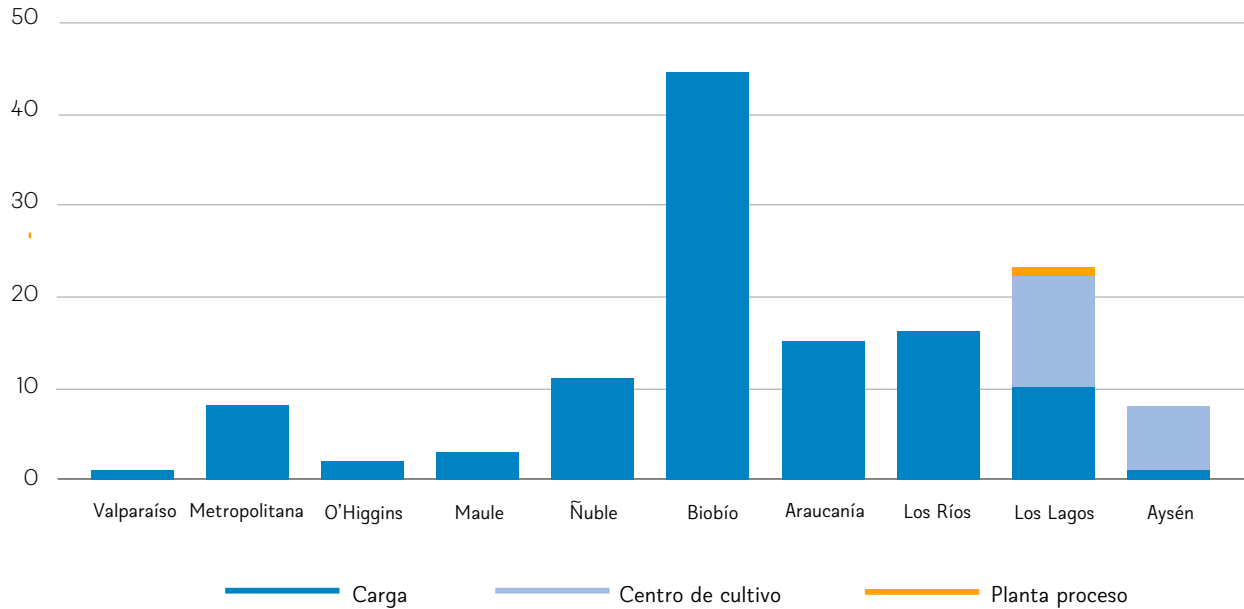
El aumento de los delitos contra la industria salmoneera los ha llevado a reforzar sus medidas de seguridad, incorporando radares, cámaras, guardias y tecnología; sin embargo, más allá de todas las acciones que tomen los privados, es necesario potenciar los esfuerzos y el accionar del Estado en la fiscalización, persecución y sanción.

39 Pilar Lizana, "La economía ilegal de la madera...", *op. cit.*

40 Aduanas, "Desde Región del Biobío se embarca 52% de envíos chilenos a Rusia y mayor carga viene de Los Lagos", 2 de marzo de 2022, disponible en: <https://www.aduana.cl/desde-region-del-biobio-se-embarca-52-de-envios-chilenos-a-rusia-y/aduana/2022-03-02/202058.html>

FIGURA 6: TONELADAS ROBADAS POR REGIÓN Y FASE DENTRO DE LA CADENA DE PRODUCCIÓN O DISTRIBUCIÓN DONDE OCURRE EL HECHO

Fuente: SalmonChile, minuta a enero de 2023.



	Valparaíso	Metropolitana	O'Higgins	Maule	Ñuble	Biobío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén
Carga	1	8	2	3	11	44	15	16	10	1
Centro de cultivo	0	0	0	0	0	0	0	0	12	7
Planta proceso	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Total	1	8	2	3	11	44	15	16	23	8

Algunas de las complejidades que no se pueden obviar respecto de la economía ilegal de pescados tienen que ver, por un lado, con la amenaza a la salud pública que se genera con el robo de mortalidad de salmones, y por otro, con el problema de conservación del patrimonio alimentario en el caso de la merluza.

El robo de salmones no aptos para el consumo y que luego son ahumados debería ser perseguido por las instituciones de salud con el fin de proteger a la población de productos defectuosos; mientras que la sobreexplotación de merluza lleva a disminuir la cantidad de alimento disponible, lo que también debe ser fiscalizado.

0.4

Consideraciones finales

Trazabilidad, fiscalización y un rol activo de las instituciones son las mayores debilidades que se perciben al analizar la economía criminal que se desarrolla en torno a la industria pesquera. Al igual que en el caso del cobre y la madera, el control institucional se ve debilitado, algo de lo que se aprovechan los grupos delictuales que se dedican a este negocio ilícito. Boletas ideológicamente falsas; cambios de RUT, para blanquear el producto, y empresas dedicadas a eso son patrones que se repiten en las tres industrias (cobre, madera y pescados).

Esos patrones, además de mostrar un comportamiento similar entre los grupos criminales, evidencian también la importancia del rol del Estado en el desarrollo económico del país. Son los delitos contra la propiedad los que afectan, en mayor medida, a la industria. Ella ha generado sus propias respuestas; sin embargo, se requiere de acciones estatales que vayan más allá de lo que puedan hacer los actores privados. De ahí que, por ejemplo, el trabajo de fiscalización que realizan las instituciones del Estado sea tan relevante para enfrentar un problema como este.

A partir del año 2018 se observa una evolución de las economías criminales en el país, que, en el caso de los pescados, muestra un primer hito en 2019, cuando se pasa de 2 a 26 robos. Sin embargo, el punto de inflexión se ubica en el año 2020, momento en el cual se identifica un perfeccionamiento en el nivel de organización, un aumento en el uso de la violencia para concretar el delito, y un equipamiento cada vez más sofisticado. Las bandas comunes, que hace una década se dedicaban a asaltar los camiones y robar el pescado, han evolucionado a organizaciones criminales consolidadas que cuentan con rasgos de criminalidad organizada, lo que queda demostrado en la comple-

jididad que están alcanzando. Muchas de ellas son empresas familiares con fuertes lazos de confianza que hacen más difícil la investigación y su desarticulación. Finalmente, verdaderos grupos criminales se han creado en Chile en torno a nuestros principales sectores productivos. De no responder a tiempo a los desafíos que se plantean, estos grupos podrían terminar por instalar el crimen organizado a lo largo y ancho del país, complementando al narcotráfico con otras actividades económicas ilegales.

En ese sentido, como resultado de esta investigación se identificó que, al igual que las mafias madereras y las dedicadas al robo de cobre, las de pescado también comienzan a fortalecerse a mediados de la segunda década del siglo XXI, mostrando patrones bastante similares a la madera y el cobre. El negocio es el fin último y las personas sirven a él. Para ello, estos grupos delictuales cuentan con una división de roles y funciones, construyendo una estructura cada vez más sólida, la que se complementa con el uso de la violencia para la comisión del delito y que además utiliza los vacíos que deja el Estado. Un aspecto que comparten todas las economías criminales en Chile y donde los pescados no son la excepción, es el uso de facturas y boletas falsificadas y la acción de intermediarios que blanquean el producto.

Este negocio ilegal es bastante lucrativo, lo que sin duda es un incentivo para el crimen; sin embargo, esa consolidación del delito en los mares del sur del Chile podría estar explicada por el debilitamiento del Estado de Derecho y del accionar de las instituciones del Estado. Con respecto a esto último, las dificultades en la trazabilidad del producto es un asunto que contribuye a complejizar los procesos investigativos. De ahí que, fortalecer acciones institucionales que persigan el dinero, a

los intermediarios y el uso de documentos falsos aparece como un paquete de medidas necesarias para generar un trabajo multidimensional e interagencial moderno⁴¹ y así enfrentar una amenaza flexible que desafía contantemente al Estado y a los privados.

En ese contexto, y al igual que en los casos de la madera y el cobre, el factor debilidad institucional funciona como catalizador de la economía ilegal del pescado. Ahí, donde la fiscalización es débil y las acciones institucionales insuficientes, estas organizaciones criminales roban el producto desde las plantas o interceptando camiones en las carreteras. En el caso de la merluza, la situación es distinta, pues todo se origina con la extracción sobre la cuota permitida. Sin embargo, el problema se genera en la comercialización que se hace sin boletas o con facturas y documentación falsificada. En ese caso, también se observó una debilidad en la fiscalización.

Junto con las deficiencias de las instituciones del Estado en el control y fiscalización de esta economía criminal, la infraestructura crítica del país, carreteras y caminos, y la tecnología son herramientas importantes que facilitan el accionar de los delincuentes. Los primeros permiten comercializar lo obtenido de manera ilegal y la tecnología facilita la comisión del delito.

En ese sentido, de no desarrollar acciones concretas para controlar esta amenaza, se podría consolidar aún más su estructura de crimen organizado, montando organizaciones aún más complejas y ramificadas que disputen poder al Estado y busquen ocupar su lugar en el territorio.

La investigación demuestra que el panorama criminal derivado del accionar de estas bandas es multidimensional. A la debilidad institucional se suma la vulnerabilidad social y el conflicto que se da en la zona, además de que el sistema financiero chileno, con su prestigio y funcionamiento, es utilizado para mover el dinero ilegal, blanquearlo y seguir desarrollando el negocio. También, en el caso de los pescados, la salud pública y preservación de patrimonio alimentario son otras dimensiones que se suman al problema. Por ello es que urge desarrollar una estrategia de seguridad pública que, con una aproximación de *whole-of-government*⁴², defina prioridades a nivel nacional en materia de crimen organizado y que permita estructurar respuestas regionales de acuerdo con las características de cada territorio. De esa manera, se podrán construir respuestas interagenciales entre la Fiscalía, las policías, Aduanas y el Servicio de Impuestos Internos, entre otros, considerando las características del problema y las necesidades de los distintos actores, con el fin de combatir, tanto a nivel nacional como regional, la criminalidad que se está consolidando en torno a los sectores productivos de Chile. De esta manera, se podría enfrentar de forma holística este problema, donde el trabajo coordinado entre organismos públicos y entre públicos y privados es fundamental, así como la modernización de los procesos investigativos para incluir la flexibilidad necesaria para enfrentar amenazas que cuentan con un alto grado de adaptabilidad.

En ese sentido, como conclusión principal se plantea que es necesario ubicar al Estado en el centro de dicha estrategia. Desde el Estado se deben definir las prioridades y las acciones a seguir. Un

41 Este trabajo multidimensional e interagencial debe considerar las diferentes dimensiones del problema, es decir, además de la de seguridad, el impacto social, el trabajo informal, el lavado de activos, la evasión de impuestos, entre otros. Para ello, el trabajo del Estado debe ser interagencial, es decir, una acción coordinada entre las distintas agencias involucradas con el fin de perseguir tanto el delito de robo o extracción ilegal, como el lavado de activos, la evasión de impuestos y el impacto social que esta economía ilegal conlleva.

42 La aproximación de *whole-of-government* dice relación con una trabajo coordinado de las distintas instituciones del Estado en el más alto nivel político. De esta aproximación se deriva el trabajo del nivel estratégico y táctico.

ejemplo de ello es la incorporación de un código QR que perfeccione la trazabilidad o la actualización de la legislación para incorporar el enfoque de crimen organizado y perseguir a las empresas intermedias que falsifican documentos para comercializar el producto robado o extraído de manera ilícita. Esto, porque es el Estado el que tiene como deber entregar desarrollo, bienestar y seguridad a la población, y al mismo tiempo, han sido sus debilidades las que construyeron el ambiente del cual los grupos criminales se han aprovechado.

Los privados han desarrollado acciones, pero sin el trabajo del Estado, la amenaza seguirá avanzando. Se requiere destrabar las discusiones sobre proyectos de ley, como por ejemplo, el que moderniza el delito que sanciona la criminalidad organizada, el que busca desarrollar un sistema de inteligencia y el que tiene como objetivo fortalecer la Unidad de Análisis Financiero.

Además, la multidimensionalidad del problema presenta un aspecto de seguridad, expresado en la violencia que utilizan las bandas, especialmente al momento de asaltar a los conductores de los camiones, al que debe responderse con trabajo policial. Pero también un aspecto social y uno de salud, entre otros, que obligan incorporar a otras agencias del Estado en la estrategia integral y así combatir este negocio ilícito.

Finalmente, en los pescados, la madera y el cobre se deben priorizar acciones que busquen fortalecer el Estado de Derecho en el país y que permitan que las instituciones estén presentes en el territorio nacional. Ejercer una soberanía efectiva⁴³ llevará a las instituciones del Estado a todo el país, y gracias a un trabajo interagencial se podrán generar barreras que dificulten el accionar del crimen.

43 Por soberanía efectiva se entiende la presencia de todas las instituciones del Estado a lo largo de todo el territorio del país.

Economías ilegales en Chile: Conclusiones

Considerando que este informe cierra la serie de estudio de las economías ilícitas en Chile, es relevante destinar un apartado especial a las conclusiones generales que se desprenden del trabajo de investigación, así como también plantear ciertas propuestas para avanzar en respuestas a esta problemática.

El estudio de las mafias de la madera, del cobre y de los pescados arrojó la existencia de patrones comunes en cada negocio ilegal. En ese sentido, se identificó que aquel actor que cumple el rol de intermediario es de gran relevancia para el funcionamiento del crimen. Es este el que blanquea el producto obtenido mediante un ilícito y también el que lo comercializa.

Sin embargo, más allá de los patrones de comportamiento criminal que puedan tener este tipo de grupos, cabe destacar que en todos los casos el factor debilidad institucional juega un rol fundamental en el accionar de las organizaciones dedicadas a las economías ilegales. En este caso, el retroceso del Estado de Derecho ha permitido el avance de estos grupos criminales, lo que, expresado en una baja o nula fiscalización, falta de recursos y una legislación desactualizada, ha construido un entorno que se ha transformado en una oportunidad para el crimen. Adicionalmente, en todos los casos, la infraestructura es utilizada como herramienta para mover la carga robada, además de que la tecnología aparece como un recurso necesario para mejorar la trazabilidad de los productos y fortalecer la fiscalización, al mismo tiempo que sirve para la comisión del delito.

Para todos los casos (cobre, madera y pescados) se identifica que una legislación desactualizada y la falta de recursos disponibles para el control efec-

tivo de la soberanía funcionan como catalizadores que facilitan el desarrollo del crimen.

El delito de asociación ilícita es transversal a todas las economías ilegales, y su actualización es fundamental para poder perseguirlas. Actualmente, se encuentra en el Senado en segundo trámite constitucional con suma urgencia el proyecto de ley que moderniza los delitos que sancionan la delincuencia organizada y establece técnicas especiales para su investigación. La actualización que propone este proyecto sobre la figura penal de la asociación ilícita entrega un enfoque moderno, el cual permitiría fortalecer la institucionalidad frente a la amenaza de las economías ilegales. Las nuevas técnicas investigativas que incorpora resultan fundamentales para enfrentar una problemática que cuenta con claros rasgos de criminalidad organizada, permiten perseguir la “empresa” ilegal con mejores herramientas y contribuyen al combate contra su consolidación en el país.

Actualmente, el negocio ilícito del cobre, la madera y los pescados se persigue por robo, con excepción de algunos casos que han logrado acreditar el lucro, pudiendo así sancionar por asociación ilícita. Perseguir a la empresa por esa figura penal permite enfocar el trabajo de las instituciones a un tipo de criminalidad que va más allá del simple robo del producto, pues el objetivo de esas bandas es económico. Buscan generar ganancias con un bien obtenido de manera ilegal, impactando en materias de infraestructura crítica, como en el caso del cobre; salud pública, en el caso de los pescados, y seguridad, en el caso de la mafia maderera.

Con respecto a estas últimas en específico, la modernización legislativa ha venido de la mano de la promulgación de la ley contra robo de madera en troza, la que permitió avanzar en técnicas de

investigación y persecución al incorporar aquellas incluidas en la Ley 20000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Sin embargo, aún queda pendiente avanzar en la ley de usurpaciones, la que permitirá combatir la primera etapa de ese negocio ilegal, es decir, las tomas violentas de los predios.

La persecución de la economía ilícita del pescado, al igual que la del cobre, se beneficiaría de la actualización del delito de asociación ilícita. Por el momento se ha comenzado a aplicar esta figura penal a través del cambio en el enfoque de las investigaciones; sin embargo, la promulgación de una norma como esa entregaría aún más herramientas para el trabajo de las instituciones.

Junto a lo anterior, un aspecto identificado en todas las economías ilegales dice relación con la falta de recursos para una fiscalización y control efectivo del territorio. En el caso de la mafia maderera, algunos actores afirmaron que este era un obstáculo importante para la llegada de policías o del Servicio de Impuestos Internos. En el cobre y los pescados se observó una situación similar. Un factor común en este tema es la falta de presencia efectiva de las instituciones en el territorio nacional, lo que tiene un impacto directo en la fiscalización y el debilitamiento del Estado de Derecho.

Las dificultades para trazar el producto es otro aspecto común en los tres mercados ilegales. En el caso del cobre, el proceso de quema y corte que se le hace a los cables después de ser robados impiden su reconocimiento, por lo que es posible exportarlos junto a chatarra de origen legal. La madera, por su parte, antes de la promulgación de la nueva ley, no contaba con un formulario para su seguimiento. El salmón, por ejemplo, al perder el sello presencial que entregaba Sernapesca ha debilitado su proceso de trazabilidad. Con la merluza, la venta sin documentos y comercialización irregular dificultan conocer el origen del pescado. En todos los casos, la utilización de tecnología, que a través de un código se pueda contar con la información completa del producto desde su origen hasta destino final, contribuiría a fortalecer la trazabilidad y sumaría barreras a los criminales.

De lo anterior se desprende la necesidad urgente de fortalecer el Estado de Derecho. Para ello, es necesario considerar lo siguiente:

- ✦ Avanzar en la discusión parlamentaria sobre los proyectos de ley asociados al paquete legislativo de crimen organizado. La actualización normativa que esto pudiera entregar es clave para enfrentar una amenaza del siglo XXI.
- ✦ Mejorar la distribución de los recursos, ya escasos, para que apunte a una fiscalización eficiente y un control inteligente del territorio con la integración de tecnología, fortalecerían el accionar de las instituciones del Estado e incorporarían barreras al desarrollo del negocio ilícito.
- ✦ Una estrategia de fiscalización que identifique los puntos críticos en materia de robos, que materialice inspecciones y despliegue en terreno a las instituciones pertinentes con el fin de desincentivar el delito.
- ✦ Combatir la corrupción que pueda existir buscando disminuirla y generar barreras institucionales para evitar que avance. En este sentido, la mejora de los procedimientos de *accountability* y de pesos y contrapesos internos de cada institución es algo en lo que se debería avanzar.
- ✦ Fortalecer el trabajo de organismos del Estado, como el Servicio de Impuestos Internos y la Unidad de Análisis Financiero, en la investigación de empresas de papel y el uso de facturas falsas. La persecución del dinero es un trabajo de gran importancia para combatir este tipo de criminalidad.
- ✦ Penas efectivas con pocas o nulas salidas alternativas que sumen un costo alto a la comisión del delito, contribuyendo, junto a lo anterior, a desincentivarla.

Finalmente, todo lo propuesto debe darse en el marco de un trabajo interagencial y coordinado, que genere sinergias y contribuya a una estrategia amplia basada en una aproximación de *whole-of-government*, y así combatir el crimen en el país. Estrategia que se desprenda de una estructura de seguridad a nivel nacional con bajadas territoriales que permitan al Estado generar un entorno de paz, desarrollo y bienestar.

0.6

Bibliografía

- Aduanas, “Desde Región del Biobío se embarca 52% de envíos chilenos a Rusia y mayor carga viene de Los Lagos”, 2 de marzo de 2022, disponible en: <https://www.aduana.cl/desde-region-del-biobio-se-embarca-52-de-envios-chilenos-a-rusia-y/aduana/2022-03-02/202058.html>
- Aqua, “Sistema de trazabilidad online permite tramitar la Acreditación de Origen Legal”, 13 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.aqua.cl/2018/08/13/sistema-trazabilidad-online-permite-tramitar-la-acreditacion-origen-legal/#>
- BRAIN, Policía de Investigaciones, vía solicitud de información Ley de Transparencia.
- Cavada, Juan Pablo. “Sistematización de delitos e infracciones de pesca y acuicultura”, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria, septiembre de 2018, disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25850/1/Sistematizacion_de_delitos_e_infracciones_de_pesca_y_acuicultura.pdf
- Cooperativa, “Sernapesca denunció robo de merluzas decomisadas en Terminal Pesquero Metropolitano”, 15 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.coooperativa.cl/noticias/pais/policial/robos/sernapesca-denuncio-robo-de-merluzas-decomisadas-en-terminal-pesquero/2017-11-15/160054.html>
- Consejo del Salmón, “Minuta de robo de salmón”, octubre de 2022.
- Consejo de Seguridad de la ONU, “El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflicto”, Organización de las Naciones Unidas, 3 de agosto de 2004, disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a895b752>
- Diario de Osorno, “Dan de baja a carabinero de Osorno que era miembro de banda criminal”, 7 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.diariodeosorno.cl/noticia/actualidad/2022/10/dan-de-baja-a-carabinero-de-osorno-que-era-miembro-de-banda-criminal>
- Economía y Negocios Online, “Bandas con métodos narco se dedican a la millonaria pesca ilegal de la merluza”, 9 de julio de 2017, disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=377322>
- El Líbero, “Pescado podrido: Fiscal revela cómo opera la mafia de robo de salmón en el sur”, 11 de diciembre de 2022, disponible en: <https://ellibero.cl/actualidad/pescado-podrido-fiscal-revela-como-opera-la-mafia-de-robo-de-salmon-en-el-sur/>
- El Herald, “SII está trabajando en las enormes cifras de evasión fiscal. Asipes se reúne con el director nacional de Servicios de Impuestos Internos y concuerdan en relevancia de perseguir y fiscalizar pesca ilegal de merluza”, 30 de abril de 2021, disponible en: <https://www.diarioelheraldo.cl/noticia/sii-esta-trabajando-en-las-enormes-cifras-de-evasion-fiscal-asipes-se-reune-con-el-director-nacional-de-impuestos-internos-y-concuerdan-en-relevancia-de-perseguir-y-fiscalizar-pesca-ilegal-de-merluza->
- Entrevistas:
- Consejo del Salmón
 - Fiscal de Los Lagos, Marcelo Sambuceti
 - Otros actores asociados al tema
- Fundación Terram, “Expertos y Gobierno debaten por pesca ilegal: en merluza mueve US\$ 60 mills.”, 2 de junio de 2021, disponible en: <https://www.terram.cl/2021/06/expertos-y-gobierno-debaten-por-pesca-ilegal-en-merluza-mueve-us-60-mills/>
- InSight Crime, “La mafia de la merluza: intermediarios explotan la pesca en costas chilenas”, 3 de agosto de 2022, disponible en: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/iuu-chile-mafia-merluza-intermediarios-explotan-pesca-costas-chile/>
- La Segunda, “Crimen organizado en Chile: Un creciente y violento negocio de robo de bosques, salmón y cobre”, 21 de octubre de 2022, disponible en: <https://digital.lasegunda.com/2022/10/21/A/1V46K4BF#zoom=page-width>
- La Tercera, “Gremios del sector salmonero en alerta por el aumento de robos en faenas y en transporte”, 25 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/gremios-del-sector-salmonero-en-alerta-por-aumento-de-robos-en-faenas-y-en-transporte/Y6I-COLC4E5CRHO6XB5QRAJCGZ4/>
- Ley 18892, “Ley General de Pesca y Acuicultura”, 23 de diciembre de 1989, disponible en: <https://www.bcn.cl/leyo-chile/navegar?idNorma=30265>
- Lizana, Pilar. “Economías ilegales: factores que facilitan el accionar del crimen organizado en Chile”, documento de trabajo N.º 16, AthenaLab, mayo de 2022, disponible en: <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2022/05/DT16-Economias-ilegales.pdf>
- Monge, Tomás. “Los inquietantes robos de salmones”, Carta al Director, El Mercurio, 25 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.elmercurio.com/blogs/2022/10/25/102377/los-inquietantes-robos-de-salmones.aspx>

Mundo Acuícola, “Presentan querrela para que se investigue la pesca ilegal de merluza”, 17 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.mundoacuicola.cl/new/presentan-querrela-para-que-se-investigue-la-pesca-ilegal-de-merluza/>

Mundo Acuícola, “SalmonChile reacciona luego de caída de banda dedicada al robo de salmón”, 10 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.mundoacuicola.cl/new/salmonchile-reacciona-luego-de-caida-de-banda-dedicada-al-robo-de-salmon/>

Murillo, María Victoria; Levitsky, Steven y Brinks, Daniel. *La ley y la trampa en América Latina. Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*, Siglo XXI Editores, 2021.

Radio Biobío, “Autoridades intentan desarticular pesca ilegal de merluza: ilícito mueve US\$ 60 millones al año”, 3 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-maule/2022/09/03/autoridades-intentan-desarticular-pesca-ilegal-de-merluza-ilicito-mueve-us60-millones-al-ano.shtml>

SalmonChile, minuta a enero de 2022.

Salmon Expert, “Robos de salmón provocan pérdidas superiores a US\$ 40 millones anuales”, 23 de febrero de 2018, disponible en: <https://www.salmonexpert.cl/comunidad-robos/robos-de-salmon-provocan-prdidas-superiores-a-us-40-millones-anuales/1315022>

Sernapesca, “Fiscalización en pesca y acuicultura”, informe de actividades, 2021, disponible en: http://www.sernapesca.cl/sites/default/files/ifpa_2021_0.pdf

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, “Transnational Organized Crime and the Impact on the Private Sector: The Hidden Batalions”, diciembre de 2017, pág. IV, disponible en: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/12/GITOC_TOCPriateSector_web.pdf

0.7

Autor

PILAR LIZANA

Investigadora Athenalab

Pilar es Doctora en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid, Magíster en Ciencia Políticas Mención Relaciones Internacionales de la PUC, Licenciada en Humanidades mención Historia y Periodista de la UAI. Por más de 10 años ha ocupado distintos cargos en el sector público y privado. Se ha desempeñado como investigadora en Libertad y Desarrollo y es profesora colaboradora en la Universidad Adolfo Ibáñez. Especializada en amenazas transnacionales, con foco en narcotráfico, ha participado en cursos y seminarios del William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies y Asia Pacific Center for Security Studies en Estados Unidos.

Av. El Bosque Norte 0177, oficina 1101, Las Condes, Santiago, Chile
www.athenalab.org | contacto@athenalab.org

