

Documento de Trabajo N°28

# CONSIDERACIONES GENERALES PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO



Portada: Operativo PDI, Pozo Almonte Mayo 2024.

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

# CONSIDERACIONES GENERALES PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

John Griffiths  
Pilar Lizana



## 0.0

---

### Contenidos

Introducción.....	7
Principal problema y contexto de la seguridad pública .....	9
Lineamientos generales: ¿Qué hacer frente a este escenario?.....	14
Condiciones y efectos por lograr.....	14
Consideraciones generales para el diseño de la estrategia de seguridad pública contra el crimen organizado.....	16
Estado final deseado.....	21
Consideraciones finales .....	22
Autores.....	23



## 0.1

---

### Introducción

El principal problema de seguridad que vive nuestro país, a la fecha, es el accionar de los grupos del crimen organizado, los cuales han generado un nivel de violencia delictual que no tiene parangón en el país. La encuesta de AthenaLab 2024<sup>1</sup> reflejó que, en materia de percepción, los ciudadanos (9,5 de cada 10 chilenos) señalan que la principal amenaza es el narcotráfico y el accionar del crimen organizado. Este fenómeno en los últimos años se ha ampliado y diversificado a tal punto que nuestro Estado —en la práctica— no ejerce una soberanía efectiva en algunos puntos de su territorio en donde las bandas criminales no solo le han disputado dicha soberanía, sino que la practican diariamente. Esta lucha por el territorio se ha ampliado y hoy afecta a muchas áreas urbanas de la capital y regiones, con amplio impacto sobre la seguridad de los sectores más vulnerables de la sociedad, los que han visto perjudicadas dramáticamente sus vidas y bienestar.

Lo anterior es de suma relevancia, ya que la última ratio de un Estado es el bien común, expresado en términos de seguridad, desarrollo y bienestar. Lo anterior es de plena responsabilidad del poder político de turno que se hace cargo de la conducción del Estado. En consecuencia, si no se es capaz de otorgar un adecuado grado de seguridad, desarrollo y bienestar, no se estaría cumpliendo el principal mandato por el cual los ciudadanos hemos cedido nuestra soberanía a esta forma de organización política. Es la seguridad el elemento clave para impulsar el desarrollo y el ansiado bienestar de nuestros ciudadanos, asuntos que el contrato

social no estaría satisfaciendo, pues la seguridad es el ámbito más afectado y en crisis.

Podríamos señalar que, en materia de seguridad nacional, ha existido un antes y un después luego de la irrupción del crimen organizado en nuestro país y, a la fecha, los últimos gobiernos no han sido exitosos en su neutralización. Ha habido una clara incapacidad para lidiar con la actual violencia y criminalidad<sup>2</sup>, que finalmente termina socavando seriamente la democracia que todos queremos preservar y fortalecer. Para revertir lo anterior, es clave no solo la articulación de los diversos poderes del Estado y de las fuerzas políticas existentes, sino de toda la sociedad. La experiencia comparada en otros países nos demuestra que existe un umbral de seguridad, el cual, una vez sobrepasado, es muy difícil de revertir. En consecuencia, Chile se encuentra en un punto de inflexión para poder abordar este problema, que constituye nuestra más seria amenaza a la seguridad nacional.

De allí que el principal objetivo del presente documento, ante una clara definición de nuestro actual problema, sea visualizar los lineamientos clave y proponer cuáles debiesen ser los asuntos fundamentales para considerar en el diseño de una probable y futura estrategia de seguridad pública contra el crimen organizado. Esto, con el fin de lograr un estado final deseado, que haga posible fortalecer la condición de seguridad que el país demanda. Ciertamente, este documento no pretende desarrollar una estrategia, solo tiene por objetivo establecer algunos elementos de base para su im-

---

1 AthenaLab, “5.a Encuesta. Percepciones sobre política exterior y seguridad nacional”, mayo de 2024, disponible en: <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2024/05/ESP-Encuesta-2024-FIN.pdf>

2 Actualmente el gobierno ha presentado una estrategia de seguridad que se centra en 5 ejes que no son más que una batería de medidas legales (Ley de Inteligencia, reglas del uso de la fuerza, Ministerio de Seguridad Pública, agenda de seguridad en el Congreso, ley de infraestructura crítica).

periosa elaboración en un contexto de integración y coordinación de todos los actores responsables de ello.

Neutralizar el crimen organizado es la tarea más relevante por abordar, y ello se logra con el accionar coordinado e integrado de la totalidad de los instrumentos de poder, así como con toda la institucionalidad disponible y con el conjunto de fuerzas y herramientas del Estado de Derecho. No debemos continuar alimentando posturas que, con claros sesgos, han fomentado la inhibición del accionar de dicho Estado de Derecho; principalmente, a través de instituciones de orden público y, en algunos casos, organismos judiciales. Lo anterior, por cierto, implica cumplir siempre con todas las normas del derecho y protección de la ciudadanía y sus derechos fundamentales, pero se reitera la necesidad urgente de una clara voluntad política de querer verdaderamente solucionar el problema a través del uso de la fuerza, y no administrar el problema de fondo.

En consecuencia, el presente documento estará estructurado en la definición del principal problema y contexto de la seguridad pública, para luego examinar y proponer los lineamientos que se estiman esenciales, visualizando un probable estado final deseado, para finalizar con algunas consideraciones generales.



## 0.2

---

### Principal problema y contexto de la seguridad pública

Chile vive una profunda crisis de seguridad sin parangones en nuestra historia. La percepción de inseguridad es la más alta de la década y los delitos violentos, como homicidios y secuestros, se han ido agudizando a lo largo del territorio nacional, sumándose al tráfico de drogas y de armas<sup>3</sup> que se desarrolla en el país y que juntos conforman un problema de seguridad mayor.

Actualmente, se estima que el Estado está respondiendo, principalmente, de manera reactiva a los distintos episodios de violencia que genera esta amenaza. Sin embargo, el problema de fondo requiere de medidas más profundas y efectivas. El primer año del actual gobierno marcó el punto más alto en cuanto a violencia. Los homicidios por encargo se consolidaron como delitos y, junto con ello, se afianzó el accionar del crimen organizado en el país. Esto y otros asuntos elevaron el temor de la población a niveles históricos; más del 90%

de los chilenos dice percibir inseguridad<sup>4</sup> en el desarrollo de sus actividades diarias.

En ese sentido, resulta relevante analizar los principales fenómenos que demuestran la consolidación de la criminalidad organizada: los homicidios, los secuestros, el tráfico de drogas, el tráfico de armas y la situación carcelaria.

Al observar el indicador de homicidios, se puede ver un cambio cualitativo en estos durante el año 2022: aparece la instalación del asesinato por ajuste de cuentas. En ese caso, para poder analizar esta variación, se deben medir las muertes con imputado desconocido, característica esencial en el delito cometido por grupos criminales organizados.

El año 2022 fue el período con más muertes de los últimos seis años; le sigue el 2023. Además, desde el año 2022, más de la mitad de los asesinatos se realizaron con armas de fuego<sup>5</sup>.

Al revisar las estadísticas publicadas por la Fiscalía Nacional, se observa que durante el año 2022 se alcanzó un incremento importante en el ingreso de los delitos de homicidios con imputado desconocido. La cifra tuvo un aumento del 49,7% con respecto al 2021. Mientras que el número de homicidios aumentó un 45,9% en el mismo período, y la tasa por cada 100.000 habitantes se incrementó casi 2 puntos, alcanzando un 6,7.

---

3 Vale la pena también mencionar que en el país se han consolidado economías ilícitas en torno a las principales materias primas, como el cobre, la madera y los pescados. Para mayor información sobre esto, revisar:

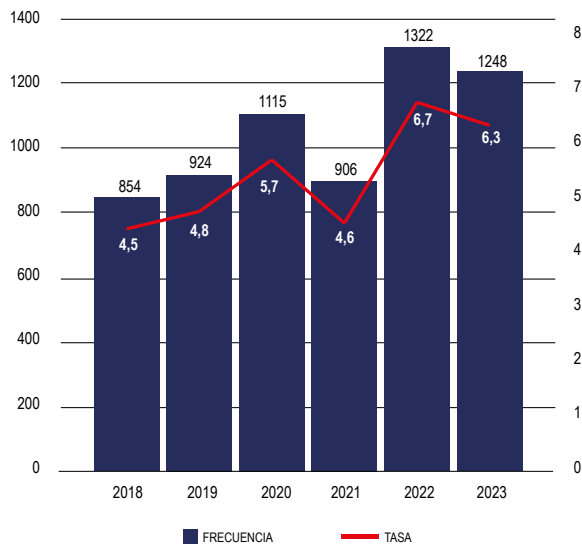
- Pilar Lizana, "Economías ilegales: factores que facilitan el accionar del crimen organizado en Chile", AthenaLab, Documento de Trabajo N.º 16 (2022), disponible en: <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2022/05/DT16-Economi%CC%81as-ilegales.pdf>
- Pilar Lizana, "La economía ilegal del cobre: el 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](https://athenalab.org/wp-content/uploads/2022/08/athenalab_doc_17.pdf)
- Pilar Lizana, "La economía ilegal del robo de pescado: otro lucrativo negocio para el crimen organizado en Chile", Documento de Trabajo N.º 22 (2023), disponible en: [https://athenalab.org/wp-content/uploads/2023/03/athenalab\\_doc\\_22-2.pdf](https://athenalab.org/wp-content/uploads/2023/03/athenalab_doc_22-2.pdf)

---

4 Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), 2023.

5 Subsecretaría de Prevención del Delito, Informe Nacional de Víctimas de Homicidios Consumados en Chile 2023.

GRÁFICO 1. NÚMERO Y TASA DE HOMICIDIOS 2018-2023

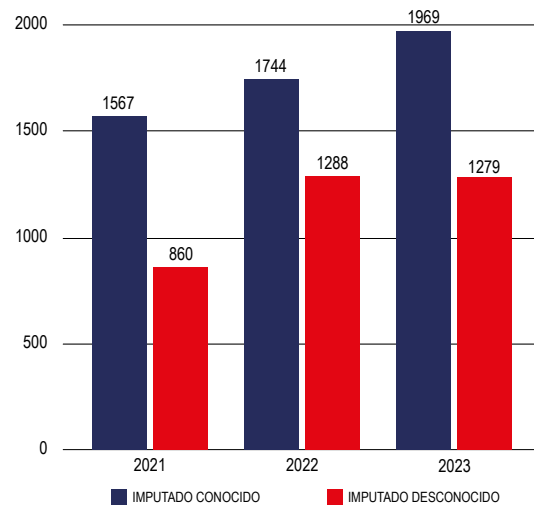


Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “1er Informe Nacional de Homicidios Consumados 2018-2022”, julio de 2023.

El cambio en el tipo de delito en los homicidios viene a demostrar lo complejo del panorama de seguridad. Esto, ya que quienes cometen este tipo de delito son aquellas bandas delictuales pertenecientes a grupos del crimen organizado o que les prestan servicios a ellos. Además del homicidio, otro delito que ha tomado protagonismo en 2022, pero que viene evidenciando un alza desde fines de la década de 2010, es el secuestro. En ese sentido, los secuestros han mostrado un aumento desde el 2017; sin embargo, en 2022 el incremento fue notable, pasando de 492 casos, en 2021, a 826 secuestros ese año, es decir, un alza del 68%.

Al respecto, hay que destacar que el accionar del crimen organizado ya no solo es de organizaciones nacionales, sino que la llegada de numerosas bandas regionales al país ha constituido el auge e incremento de este. Es bastante claro que las condiciones de seguridad de Chile y las facilidades otorgadas —en la porosidad de fronteras— han sido un factor motivador para la llegada de estas bandas al territorio nacional, tal como se venía anunciando desde hace décadas.

GRÁFICO 2. DELITOS DE HOMICIDIOS CON IMPUTADO CONOCIDO Y DESCONOCIDO INGRESADOS ENTRE 2021 Y 2023



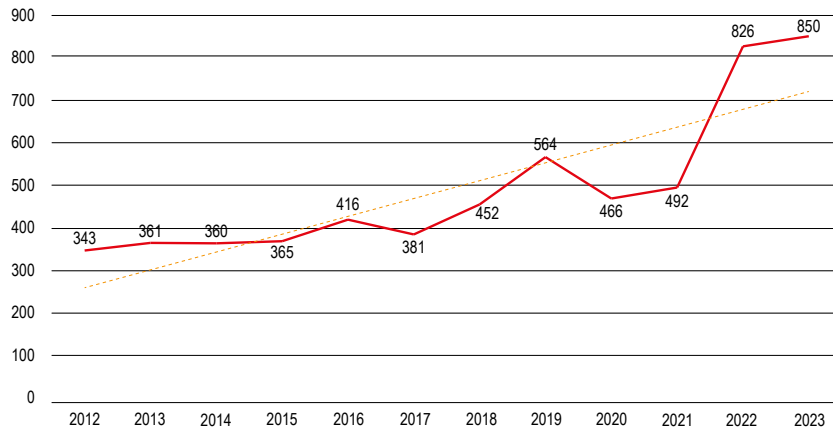
Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en la Fiscalía Nacional, Boletín Estadístico 2021-2023.

Además de lo anterior, resulta relevante mencionar que existe una desactualización de la legislación nacional frente al fenómeno del crimen organizado, lo que hace que se persigan delitos como el robo de cobre, por ejemplo, y no el lucro que hay detrás de ese robo y la asociación ilícita conformada para ello. En cuanto al narcotráfico, estas brechas son menores, puesto que contamos con una legislación específica para eso. Sin embargo, hay que mencionar que la primera agenda de seguridad legislativa actualizó la Ley 20.000 y publicó la ley que fortalece la persecución de los delitos de delincuencia organizada. No obstante aquello, el Estado sigue teniendo un lento proceso de actualización frente al avance del crimen.

En cuanto a secuestros y criminalidad organizada, hay que mencionar los siguientes casos: aquellos que se cometen con fines extorsivos; por ajustes de cuentas; los ocurridos entre o dentro de grupos criminales, y los que tienen fines de explotación sexual. En este caso, para el año 2023, el 42,2% del total de los secuestros corresponden a los cuatro tipos mencionados. Con respecto al lugar donde ocurren, los secuestros en la vía pública concentran casi un tercio de ellos (32%).

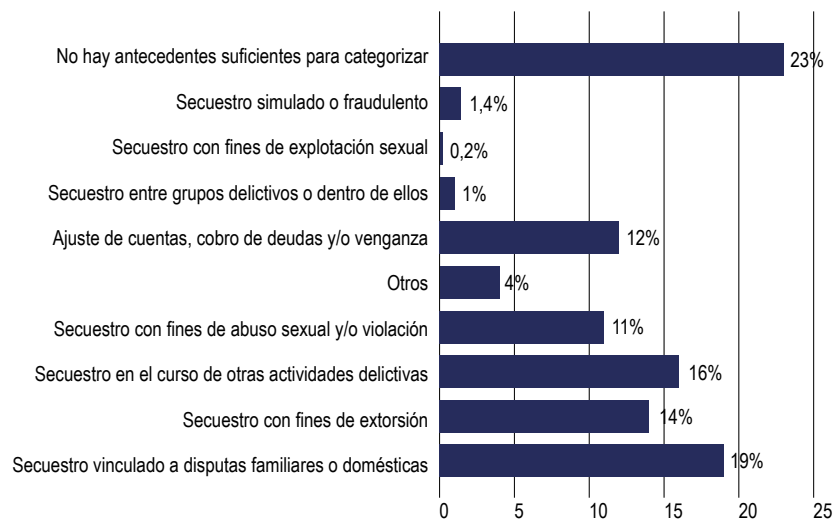
### GRÁFICO 3. CANTIDAD DE SECUESTROS ENTRE 2012 Y 2023

Fuente: Fiscalía Nacional, "Reporte N.º 1, Fenómenos Criminales SECUESTRO", julio de 2023.



### GRÁFICO 4. TIPOLOGÍA DE LOS SECUESTROS 2023

Fuente: Fiscalía Nacional, "Reporte N.º 1, Fenómenos Criminales SECUESTRO", julio de 2023.



Los delitos mencionados permiten obtener un panorama bastante claro sobre las organizaciones criminales y cómo estas están actuando en Chile. Sin embargo, resulta relevante observar también la actividad criminal, es decir, el negocio ilícito. Pueden ser diversos, pero para el caso chileno, necesariamente se debe observar el avance del narcotráfico y del tráfico de armas.

En materia de drogas, las incautaciones de marihuana y ketamina se disparan en el año 2021. En el caso de la primera, esto está explicado por una fuerte demanda por esa droga, mientras que la segunda está marcada por el desarrollo en el país de la falsa 2CB, conocida localmente como "Tusi".

En esta misma línea, resulta relevante analizar el tráfico de drogas junto a delitos como los de homicidios y armas. En ese caso, también se ve un

aumento importante, que viene a comprobar la consolidación del crimen organizado.

El factor de las armas es sumamente relevante, pues estas constituyen la herramienta que utiliza este tipo de criminalidad para consolidarse, al mismo tiempo que se transforma en un mercado ilícito en sí mismo. En ese sentido, hay que destacar que, de acuerdo con la información recibida mediante solicitud de Transparencia, Carabineros, Policía de Investigaciones y Aduanas, en 2023, incautaron más de 6.700 armas, confirmando la expansión de este mercado ilícito y todo lo que ello significa.

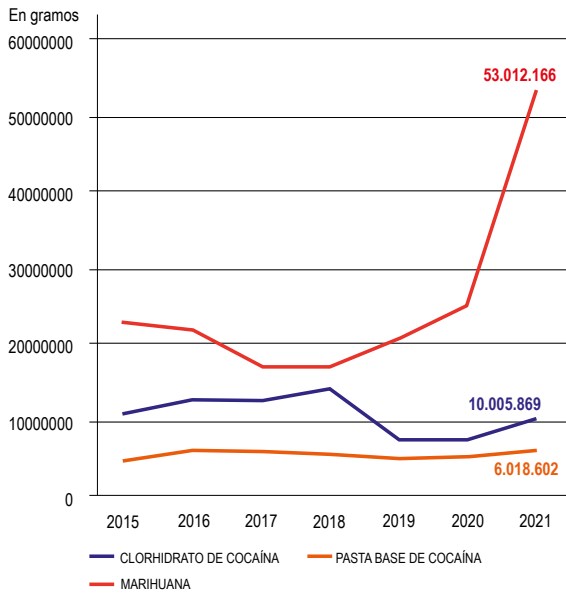
Finalmente, no es posible dejar de referirse a la expansión de las redes criminales dentro de las cárceles chilenas. Estos recintos han cambiado su entorno con la llegada de criminales peligrosos,

## GRÁFICOS 5. INCAUTACIONES DE DROGA ENTRE 2015 Y 2021

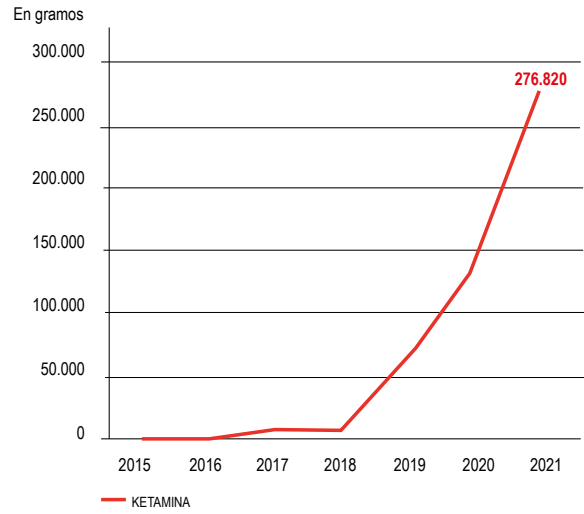
Fuente: Fiscalía Nacional, "VII Informe Anual Observatorio del Narcotráfico", diciembre de 2022.

Nota: El 2022 fue el último año que el Ministerio Público publicó su informe anual. Se ha cambiado la metodología por reportes específicos por fenómeno; por ejemplo, homicidios y secuestros.

INCAUTACIONES DE MARIHUANA, CLORHIDRATO DE COCAÍNA Y PASTA BASE DE COCAÍNA 2015-2021

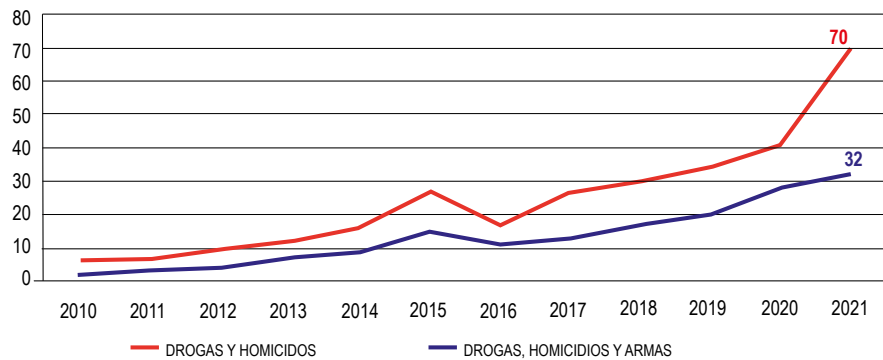


INCAUTACIONES DE KETAMINA 2015-2021



## GRÁFICO 6. DELITOS DE DROGAS, ARMAS Y HOMICIDIOS ENTRE 2010 Y 2021

Fuente: Fiscalía Nacional, "VII Informe Anual Observatorio del Narcotráfico", diciembre de 2022.



miembros de grupos organizados como, por ejemplo, el Tren de Aragua. Esto ha elevado el número de extranjeros en los recintos penitenciarios, modificando códigos y trayendo una nueva preocupación en cuanto al contagio criminógeno y la vulnerabilidad de Gendarmería.

A nivel nacional, el 14% corresponde a población extranjera, donde los colombianos, bolivianos y venezolanos son los que predominan en el régimen cerrado de 24 horas. Un problema importante que tiene el sistema penitenciario es que a las más de mil bandas que operan tras las rejas, se suma un sobreeso de capacidad, que supera el 130%<sup>6</sup>.

TABLA N.º 1. POBLACIÓN EXTRANJERA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO CHILENO EN RÉGIMEN 24 HORAS

Fuente: Gendarmería de Chile, “Compendio Estadístico 2023”.

NACIONALIDAD	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	%
COLOMBIANA	1.925	144	2.069	27,7%
BOLIVIANA	1.497	561	2.058	27,6%
VENEZOLANA	1.751	192	1.943	26,0%
PERUANA	694	62	756	10,1%
DOMINICANA	192	22	214	2,9%
ECUATORIANA	149	9	158	2,1%
ARGENTINA	84	5	89	1,2%
HAITIANA	69	1	70	0,9%
PARAGUAYA	19	3	22	0,3%
CUBANA	18	0	18	0,2%
OTRAS NACIONALIDADES (15)	62	6	68	0,9%
<b>TOTAL</b>	<b>6.460</b>	<b>1.005</b>	<b>7.465</b>	<b>100%</b>

6 Gendarmería de Chile, “Uso de capacidad por diseño”, [https://www.gendarmeria.gob.cl/uso\\_capacidad.html](https://www.gendarmeria.gob.cl/uso_capacidad.html)

## 0.3

---

### Lineamientos generales: ¿Qué hacer frente a este escenario?

Luego de mencionar el principal problema de seguridad que vivimos en Chile y de exponer una mirada general al contexto —a través de la revisión de algunos indicadores—, se hace necesario proyectar algunos lineamientos generales que nos permitan esbozar líneas de acción en una futura estrategia de seguridad pública. Esta, razonablemente, debería ayudarnos a recuperar el nivel de seguridad pública —hoy tan deteriorado—, aumentando el costo y riesgo para las organizaciones criminales que deseen afectar la seguridad del país.

Enfrentar esta amenaza requerirá de una planificación del Estado que permita identificar acciones de corto, mediano y largo plazo; que se enmarque en una estrategia de seguridad pública que guíe un trabajo integrado y coordinado de las instituciones, y que sea materializado en un proceso interagencial. Es decir, un modelo que integre y coordine centralizadamente a los principales actores e instituciones.

Dicha estrategia permitirá, entre otras cosas, identificar medios y objetivos, definir el costo real de la inversión en seguridad<sup>7</sup> y, no menos importante, determinar explícitamente cómo el Estado enfrentará el crimen organizado. Es decir, se relacionarán los medios con los objetivos y se diseñará un modelo de gestión que cuente con indicadores que

midan esas acciones de corto, mediano y largo plazo, permitiendo, entre otras cosas, actualizar el mencionado proceso interagencial, aun —en la práctica— sin la fuerza necesaria para permitir integrar y coordinar a las instituciones.

#### CONDICIONES Y EFECTOS POR LOGRAR

Se estima que —en la potencial estrategia a definir— debieran existir algunas condiciones de las principales instituciones estatales encargadas de lidiar con el crimen organizado, así como algunos efectos por lograr en la neutralización de la principal amenaza del crimen organizado.

Dentro de las principales condiciones, se estiman las siguientes:

1. Integrar y coordinar a la totalidad de las instituciones. Llevar a cabo un adecuado comando y control. La coordinación e integración se estima interna, pero se requiere de un buen grado de colaboración y coordinación con algunos países de la región.
2. Clara dirección del esfuerzo a través de un responsable empoderado con atribuciones. (Alinear responsabilidades con atribuciones).
3. Habilitar y capacitar permanentemente a las instituciones y organizaciones. Se estima que la adaptabilidad y aprendizaje de procedimiento será clave para imponerse a las organizaciones criminales.
4. La protección de la ciudadanía debe constituir el principal esfuerzo. Para ello, se requiere de un claro esfuerzo comunicacional.
5. Control y parámetros de éxito permanentemente al día y en evaluación.

---

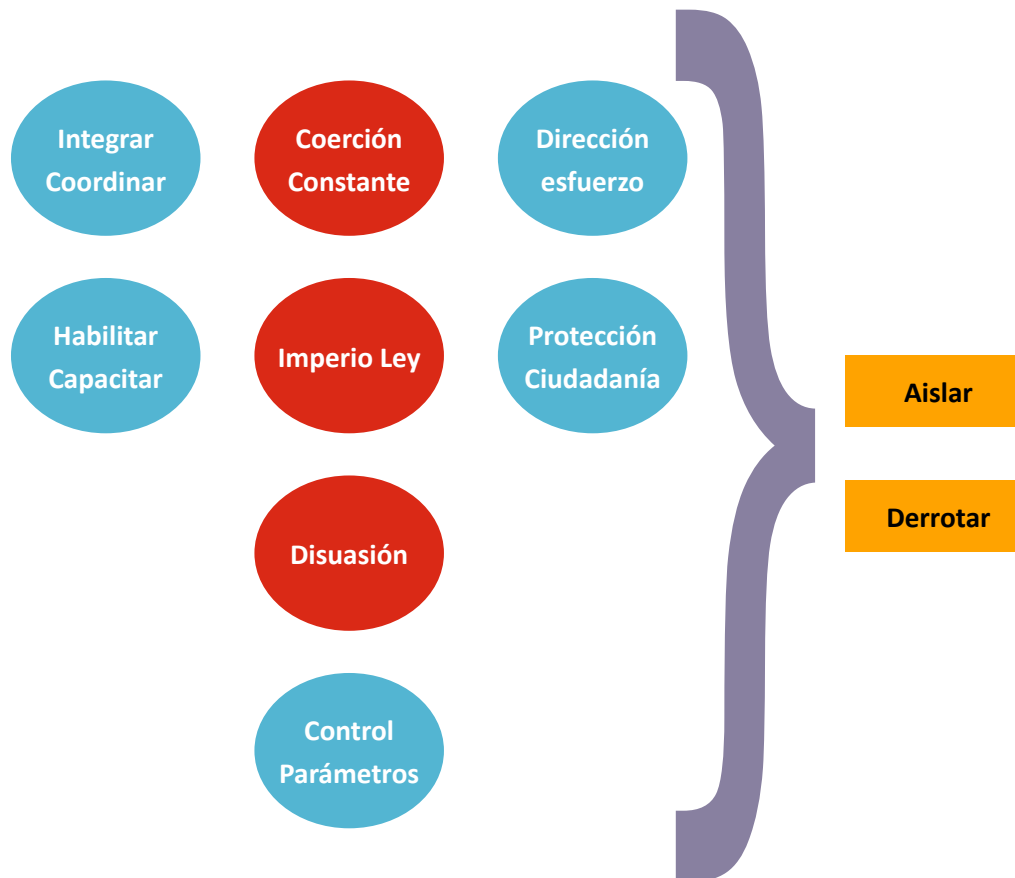
7 El presupuesto actual de seguridad, necesariamente, debiese aumentarse. Se requieren medios humanos y tecnológicos, además de capacitación y mantención de esos medios, y una modernización del Estado para abordar el problema con una forma de trabajo distinta. Ahora bien, ese incremento presupuestario debe ser enfrentado con una estrategia clara, para saber exactamente dónde poner la inversión. Además, necesariamente, se va a tener que discutir cómo financiar ese aumento inicial.

Ahora bien, dentro de los efectos por lograr, se estima que la presión sobre los grupos criminales debe ser sostenido en el tiempo para obtener, como mínimo, los siguientes resultados:

1. Coerción constante para localizar, aislar y desbaratar organizaciones.  
Principales instituciones involucradas: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Ministerio Público y Gendarmería.

2. Imperio de la ley. Hacer caer el peso de la ley en forma efectiva sobre las organizaciones criminales, restableciendo el Estado de Derecho.  
Principales instituciones involucradas: Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Ministerio Público.
3. Disuasión permanente. Esto, para comunicar el alto costo y riesgo de operar en Chile.  
Resultado del esfuerzo institucional definido en los puntos 1 y 2.

#### ESQUEMA DE LAS CONDICIONES Y EFECTOS POR LOGRAR LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO



## CONSIDERACIONES GENERALES PARA EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Entre los principales aspectos por considerar antes de diseñar la estrategia, se encuentran: (i) la naturaleza económica del fenómeno y su estructura comercial ilegal<sup>8</sup>; (ii) asumir que el responsable principal de la seguridad nacional es el Presidente de la República, quien hoy la conduce a través de su ministro del Interior y Seguridad Pública<sup>9</sup>; y (iii) una vez que el conductor político de la seguridad define sus objetivos y propone su estrategia, los demás actores —incluyendo al mundo privado— y la sociedad contribuyen a esa meta final, de crear un entorno de paz para el desarrollo.

En cuanto a la naturaleza de este fenómeno, esta puede ser estudiada en términos de las organizaciones criminales, o bien respecto de la actividad ilícita que realizan. El diseño de una estrategia debe considerar ambos aspectos, ya que el Estado debe hacerse cargo del impacto que estas organizaciones generan —especialmente, en cuanto a la violencia con la que se expresan y al control territorial que ejercen— y, al mismo tiempo, abordar los negocios ilícitos y cómo estos corrompen al mismo Estado y generan externalidades negativas en su entorno. Ambos aspectos requieren niveles e instituciones distintas; sin embargo, no pueden ser abordados por separado. Son dos caras de una misma moneda. De ahí la importancia del diseño de un proceso interagencial.

Con respecto al responsable en materia de seguridad, es sobre el Presidente de la República en

quien recae esa responsabilidad política. Él debe decidir si tomará directamente el liderazgo con reuniones informativas periódicas y una activa participación en el proceso de toma de decisiones, o bien delegará en el Ministerio del Interior esa responsabilidad. Considerando la relevancia del problema y el rol fundamental que ocupa la seguridad en el desarrollo y bienestar, tanto el Presidente como el ministro debiesen trabajar constante y permanentemente coordinados en cuanto a las acciones y decisiones en esta materia.

El ser responsable de la seguridad viene acompañado de la voluntad política que el Presidente debe asumir en el tema; asunto fundamental para avanzar en materias tan importantes como el presupuesto, el uso de la fuerza y la coordinación interinstitucional.

Finalmente, entendida la naturaleza del problema y asumida la responsabilidad política, el conductor de la seguridad debe, necesariamente, diseñar una estrategia que, como se mencionó anteriormente, relacione los medios disponibles con objetivos donde se encuentren considerados todos los actores involucrados. Es deber del Poder Ejecutivo desarrollar y coordinar esta estrategia, pero una vez difundida, son múltiples los actores que participan de ella. Además del Poder Ejecutivo —articulador del documento—, los poderes Legislativo y Judicial no pueden quedar fuera. Lo mismo pasa con los distintos niveles del Estado (comunal, regional y nacional) y con el sector privado que, sin duda, es un actor que debiera contribuir al esfuerzo nacional.

Antes de continuar con el análisis sobre las consideraciones que deben tenerse en cuenta al momento de diseñar una estrategia de seguridad pública contra el crimen organizado, es relevante mencionar que la sola estrategia no viene a solucionar el problema. Se requiere un sistema de gestión integrado y coordinado que la acompañe, y para eso es clave terminar con la cultura compartimentada del trabajo; especialmente, la correspondiente a la inteligencia policial.

Tres debiesen ser los niveles por considerar al momento de diseñar una estrategia:

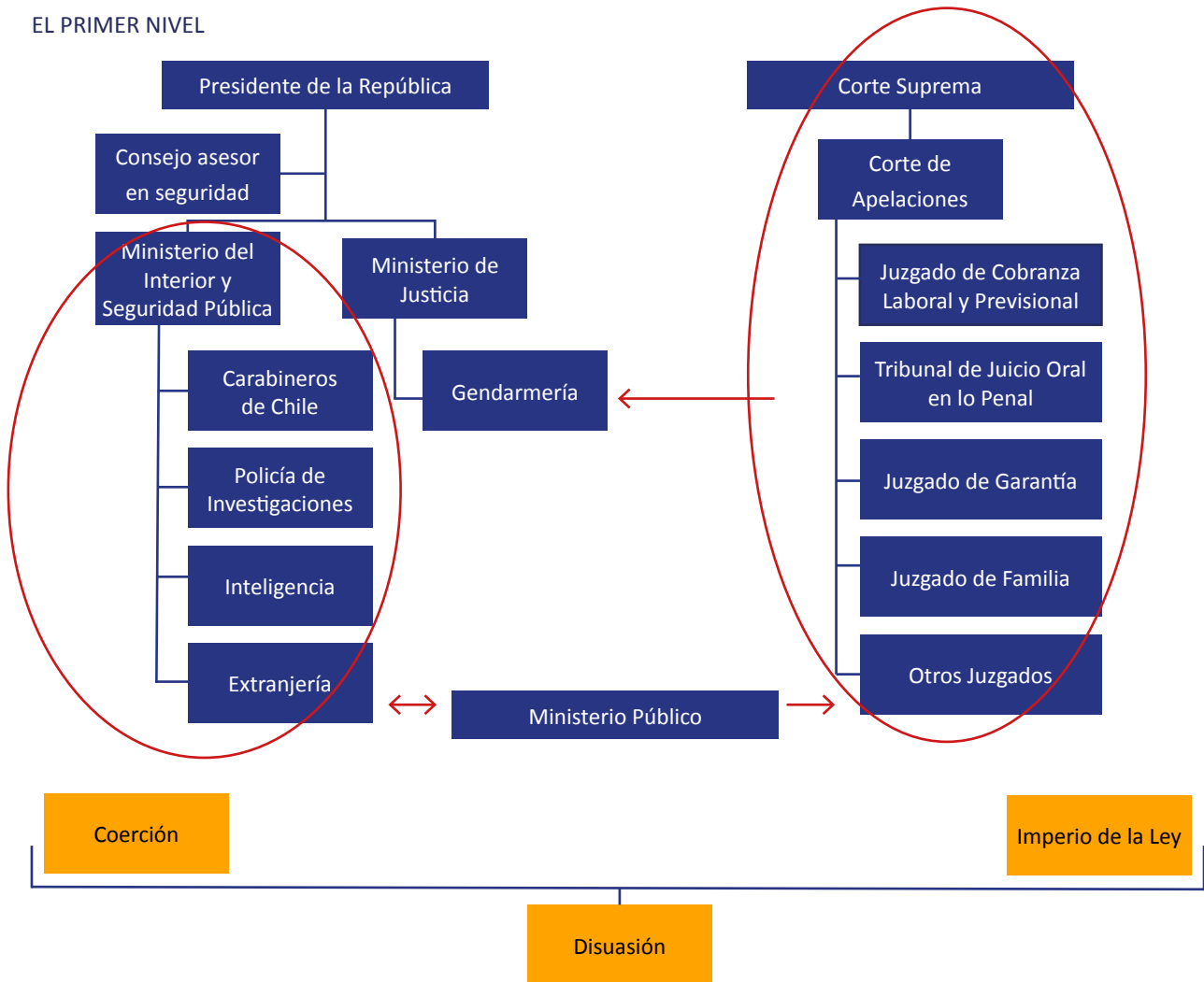
- 8 Para más información, revisar:
- Williams, Paul D. (2013): "Security Studies. An Introduction", Routledge, Abingdon, Oxon, Reino Unido.
  - Chabat, Jorge: "El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales", en *Istor: Revista de Historia Internacional*, No. 42, 2010.
  - Chabat, Jorge: "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios", en *Política y Gobierno*, Vol. 1, No. 1, enero-junio 1994.
  - Chabat, Jorge: "El Narcotráfico y Estado: El Discreto Encanto de la Corrupción", en *Letras Libres*, septiembre de 2005.
- 9 En caso de aprobarse la creación de un Ministerio de Seguridad Pública, será este el encargado de liderar las respuestas en esa materia.



El primer nivel, tiene que integrar a las instituciones que se encuentran íntimamente relacionadas con la solución al problema. El segundo nivel, debe considerar a aquellos organismos que contribuyen a esa solución, pero que no se encuentran en la primera línea de combate. El tercer nivel, debe incorporar a aquellas instituciones y servicios que son complementarias al trabajo de los dos niveles anteriores.

El trabajo de estos tres niveles debe ser coordinado dentro de cada uno de ellos e integrado con los demás, y debiese desarrollarse en torno a cuatro ejes: prevención, persecución, sanción y rehabilitación.

EL PRIMER NIVEL



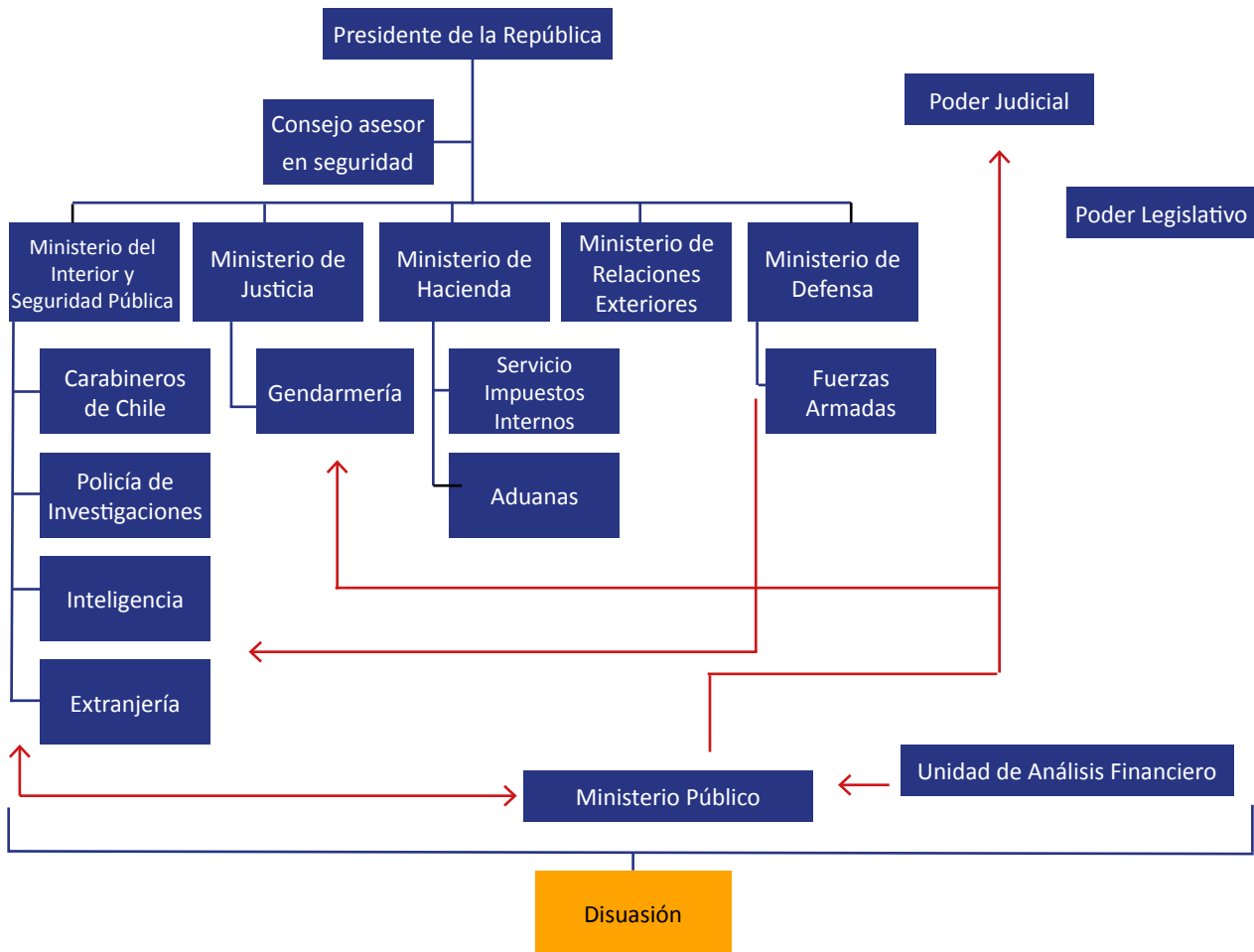
Este primer nivel de la estrategia de seguridad debe incorporar a aquellos actores que tienen directa relación con el combate contra el crimen organizado y que participan en la prevención, persecución y sanción. Además, en este nivel debe encontrarse ubicado un ente coordinador que permita asesorar al Presidente de la República y coordinar e integrar las acciones de los demás actores.

Desde el Ministerio del Interior se realizan labores preventivas a través de Carabineros de Chile y la Subsecretaría de Prevención del Delito, quienes debiesen desarrollar acciones que, nutridas de información de inteligencia, permitan al Estado adelantarse al comportamiento delictual, con el fin de contribuir al diseño de acciones persecutorias.

El Ministerio Público, junto con la Policía de Investigaciones, conducen las acciones investigativas para perseguir el delito, el que una vez que cuenta con pruebas suficientes, es llevado a la Justicia para que se pronuncie y sancione. Cuando el Poder Judicial falla y los imputados son condenados, el Poder Ejecutivo tiene un rol en materia de custodiar que se cumpla la pena y avanzar en procesos de reinserción.

De esta manera, este primer nivel de la estrategia aborda de forma integrada y coordinada el problema. Este nivel se hace cargo de las organizaciones criminales que explotan los mercados ilícitos y elevan los niveles de violencia urbana. Por ello, el foco de este nivel debiese estar puesto en la prevención, persecución y sanción.

## EL SEGUNDO NIVEL



En este segundo nivel, se incorporan al trabajo realizado por el primer nivel instituciones y servicios, como el Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Servicio de Impuestos Internos (SII), Servicio Nacional de Aduanas, Servicio de Extranjería, la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y el Poder Legislativo.

De estos nuevos actores, el trabajo preventivo y persecutor del Ministerio del Interior y la Fiscalía es apoyado por la labor de Aduanas, SII, UAF y Extranjería. Adicionalmente, dada la naturaleza transnacional del fenómeno del crimen organizado, se requiere de la contribución de la Cancillería, con el fin de incorporar la cooperación internacional necesaria para enfrentar el problema que

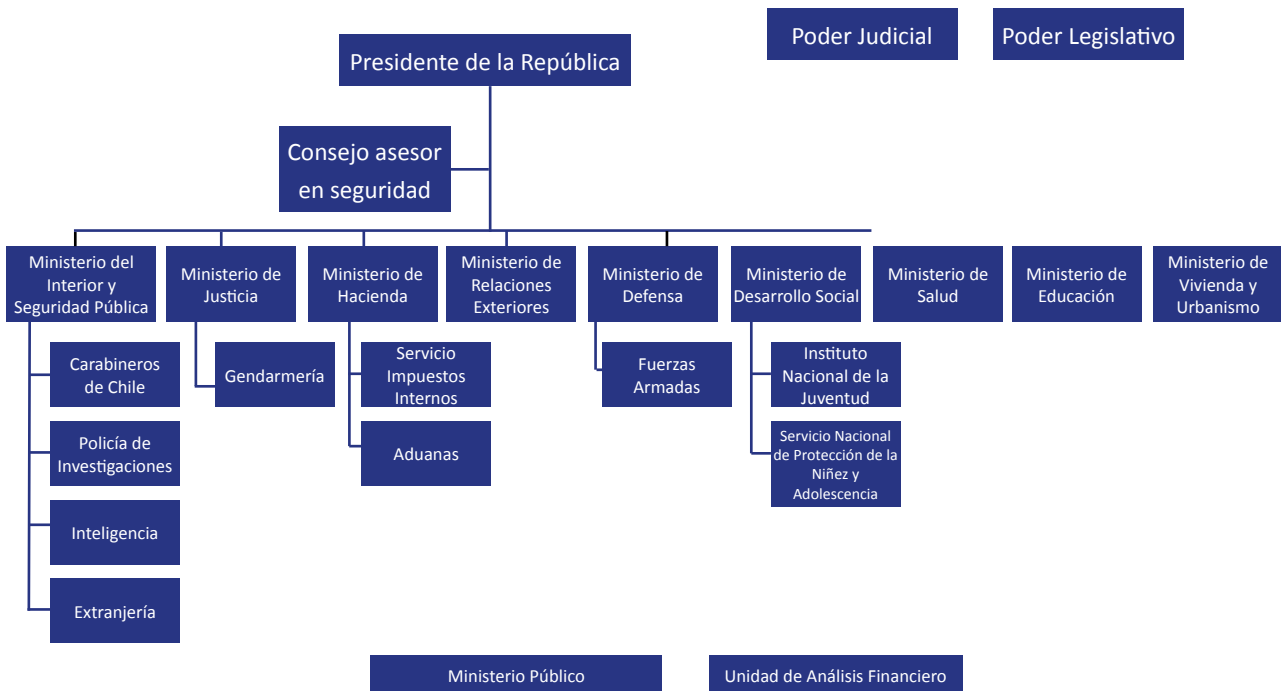
proviene del exterior. En ese mismo sentido, el Ministerio de Defensa contribuye con medios y capacidades para resguardar el territorio y asegurar la frontera de esta amenaza transnacional.

La contribución que se realiza en este nivel tiene que ver con abordar la actividad ilícita. Al ser el crimen organizado un negocio, resulta de gran relevancia perseguir el patrimonio. Por ello, la contribución tanto de Aduanas como del SII son fundamentales para socavar a la organización delictual y abordar el objetivo final que tienen: el enriquecimiento económico. De esta manera, el trabajo

que se realiza para combatir a las organizaciones criminales es complementado con esfuerzos que persiguen la economía ilícita, abordando así las distintas dimensiones del fenómeno.

En ese contexto, se suma el tercer poder del Estado, el Legislativo, el cual permite avanzar y actualizar la normativa necesaria para enfrentar esta amenaza. Las discusiones que se dan en sus salas son las que actualizan leyes, generan nuevas y cierran las brechas que puedan existir.

### EL TERCER NIVEL



El tercer y último nivel incorpora actores que complementan las acciones de los niveles anteriores, centrados principalmente en la prevención y reinserción. En ese sentido, los ministerios de Educación y de Desarrollo Social y Familia contribuyen a generar planes preventivos para levantar banderas rojas en cuanto al riesgo en que se encuentran los jóvenes y adolescentes, permitiendo diseñar acciones integradas que protejan a las nuevas gene-

raciones. A ellos se suma el Ministerio de Salud; específicamente, en materia de adicciones y rehabilitación. Finalmente, con el objetivo de recuperar el espacio público y hacer frente a la economía ilícita habitacional, el Ministerio de Vivienda contribuye con el diseño de planificación urbana, sumando aún más barreras para el avance del crimen organizado y frenar el necesario control territorial que buscan.

## EL PROCESO INTERAGENCIAL

Los tres niveles en el que se desarrolla la estrategia permiten diseñar un modelo de gestión que integra el trabajo en cada nivel y entre los niveles, evidenciando una respuesta que se hace cargo de todas las dimensiones de la amenaza. Esto, por cierto, permite abordar el problema de manera coordinada y organizada. A su vez, esto genera cohesión y coherencia en la respuesta del Estado, fortaleciendo el accionar estatal ante la amenaza que enfrenta. Lo anterior también permite la integración entre niveles y ejes de trabajo, traduciéndose en un proceso interagencial, donde los ejes se relacionan con cada nivel, e identificando claramente a los actores involucrados.

	PREVENCIÓN	PERSECUCIÓN	SANCIÓN	REINSERCIÓN
<b>NIVEL 1</b>	Subsecretaría de Prevención del Delito	Policía de Investigaciones	Poder Judicial	Ministerio de Justicia
	Carabineros de Chile	Inteligencia		Gendarmería
	Inteligencia	Ministerio Público		
<b>NIVEL 2</b>	UAF	Ministerio de Relaciones Exteriores		
	SII			
	Aduana	Ministerio de Defensa		
<b>NIVEL 3</b>	M. Desarrollo Social			Ministerio de Salud
	M. Educación			
	M. Vivienda			

## 0.4

### Estado final deseado

Se estima que, como resultado de una estrategia de seguridad pública que considere un efectivo diseño y gestión, con claro respaldo y voluntad política, así como por una clara adhesión ciudadana, podríamos esbozar un estado final deseado que se caracterice, entre otros factores, por los siguientes:

- Control territorial de las zonas del país más afectadas, con clara reducción de la actividad criminal.
- Reducción de la tasa de criminalidad nacional que hoy se exhibe.
- Fronteras terrestres, marítimas y aéreas seguras y estables.
- Chile debe ser considerado por las organizaciones criminales como un país donde es muy riesgoso delinquir y que su accionar tiene un alto costo. Esto, porque su democracia es robusta y sólida para enfrentar estos fenómenos.
- Fortalecidas instituciones de orden y seguridad, las cuales cuentan con una clara modernización de tecnologías para lidiar con este flagelo.



### Consideraciones finales

Las organizaciones criminales que se estructuran con una mirada económica funcionan como empresas ilegales que corrompen al Estado, elevan la violencia urbana y dañan el tejido social. Por lo tanto, se requiere de una aproximación basada en la coordinación y la integración de los medios y actores. En ese sentido, el desarrollo de una estrategia aparece como una herramienta orientadora de la gestión, la cual permite generar las sinergias que se requieren. Sobre eso, resulta relevante destacar lo siguiente:

- El Estado tiene el deber de entregar seguridad, y el responsable final de ello es el Presidente de la República, quien debiese liderar el proceso de toma de decisiones.
  - Una estrategia de seguridad pública debiese elaborarse —de acuerdo con las siguientes consideraciones generales— en tres niveles, los que deben combinarse con cuatro ejes de trabajo que operen coordinadamente entre ellos y dentro de ellos.
  - Lo anterior permitirá definir tareas de corto, mediano y largo plazo que combinen acciones administrativas y legislativas, con el fin de generar reacciones rápidas al mismo tiempo que se les da sostenibilidad a los procesos.
  - Resulta fundamental contar con un ente coordinar que cuente con el poder para integrar y liderar el trabajo de los distintos actores; este pudiese ser una nueva versión de un consejo asesor en materia de seguridad, o bien un Ministerio de Seguridad Pública que opere como *primus inter pares*, sobre el cual recae la responsabilidad y voluntad política que el Presidente le imprime al tema.
- Cualquier estrategia que, eventualmente, se deba elaborar, tiene que considerar el mejoramiento y fortalecimiento de la inteligencia policial, y así poder accionar razonablemente y no reaccionar frente a las organizaciones criminales.
  - La coordinación multilateral con otros países involucra compartir información y bases de datos. Esto, para poder contar con un panorama más allá de solo lo nacional y estar en condiciones de prevenir y no solo de reaccionar.
  - Lograr el estado final deseado definido es una tarea en que la totalidad de la sociedad debe ser convocada. Por ello, un gran acuerdo nacional político sería muy adecuado y coherente.

### **Autores**

#### **JOHN GRIFFITHS**

Jefe Área de Estudios en Seguridad y Defensa AthenaLab

Ex oficial del Ejército de Chile. Licenciado en Ciencias Militares. M.A. en Seguridad Internacional de la Universidad de Georgetown. Doctor en Estudios Americanos con mención en Asuntos Internacionales de la USACH. Se ha desempeñado como docente en la Pontificia Universidad Católica de Chile, ANEPE y la Universidad Adolfo Ibáñez en temas relacionados con Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa Nacional. Estudios adicionales en dichos ámbitos en Harvard University, King's College y Universidad de Amberes (UFSIA). Es Distinguished Fellow en Royal United Services Institute (RUSI, Londres UK).

#### **PILAR LIZANA**

Investigadora Senior 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](http://www.athenalab.org) | [contacto@athenalab.org](mailto:contacto@athenalab.org)



