

Seguridad, crimen organizado y narcotráfico en una perspectiva regional

Serie Minutas Nº 55-22, 30/08/2022

Resumen

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de una delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile en una visita oficial a Rumania y Hungría, que se desarrollará en el mes de septiembre de 2022.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Antecedentes generales

Las concepciones sobre la seguridad se vieron sensiblemente modificadas con los cambios geopolíticos de fines del siglo pasado, lo que por cierto ha afectado también a nuestra región. En efecto, el fin de la confrontación bipolar en la Guerra Fría y el despliegue de los procesos de globalización e hiperconectividad de las sociedades han enmarcado un cambio fundamental en las concepciones y en la agenda de seguridad. De esa manera, el panorama de seguridad de la región deja de estar hegemonizado por los Estados y su "seguridad nacional" centrada en el riesgo de conflictos interestatales -en especial, por disputas territoriales- y en la amenaza del "enemigo interno" que tendía a "securitizar" el conflicto político -y sus expresiones de violencia- como una 'agresión externa' en clave ideológica.¹

Con el fin de la guerra fría y sus tradicionales hipótesis de in-seguridad, y en el contexto de la globalización, los Estados, las sociedades, y las organizaciones internacionales se han abocado a adecuar sus conceptos establecidos sobre la seguridad. En ese proceso, se ha puesto en cuestión si el destinatario principal de la seguridad es el Estado o si lo son las personas o ciudadanos, lo que amplía el panorama de actores e instrumentos para proveer la seguridad. Por otra parte, se ha problematizado el tipo de amenazas relevantes, ampliando el espectro para incluir un conjunto de "nuevas amenazas" o riesgos que significan un desafío a la seguridad de Estados, sociedades y personas. En ese sentido, junto a las amenazas tradicionales que decían relación con amenazas centradas en el uso de la violencia o fuerza física, se comienza a atender a una amplia gama de fuentes de inseguridad humana que van desde aquellas que derivan de las condiciones de pobreza y marginalidad, hasta el impacto de los desastres naturales y los riesgos medioambientales, que impiden el desarrollo pleno de las personas dando origen a las concepciones de la "seguridad humana".²

Sin embargo, en la agenda de seguridad regional destacan también nuevas amenazas asociadas la proliferación de distintas manifestaciones de violencia y a la consolidación de redes criminales organizadas con alcance transnacional. En particular, esta presencia de nuevos actores no-estatales "amenazantes" para la seguridad física y tranquilidad, se expresa particularmente el accionar del crimen organizado transnacional en sus diversas formas, destacando especialmente el tráfico ilícito de drogas o narcotráfico. La delincuencia organizada tiene efectos nocivos en términos de seguridad ciudadana y bienestar, en primer lugar, respecto a las personas que se ven directa o indirectamente expuestas a su impacto respecto a sus vidas, su libertad, o su salud, entre otras. Pero sus efectos para las sociedades, en términos de violencia extendida, desestabilización política y desequilibrios de los procesos económicos legales también deben ser resaltados.

En estas condiciones, también se hacen más difusos los límites clásicos entre

- 1 Gaspar Tapia, Gabriel, "Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la post Guerra Fría", *Estudios Internacionales*, vol. 36, n° 141, abril-junio 2003, pp. 23-44, en pp. 27-29; Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, "Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina", *Revista Bien Común*, n.º 152, 2007, pp. 15-18, en p. 15, disponible en: <https://www.casade.org/BibliotecaCasade/seguridadal.pdf> [acc. 17/06/21].
- 2 Además de esta concepción amplia de la noción, hay un enfoque restringido que pone el acento en la protección ante la violencia física en contextos de conflicto. Ver: Pérez de Armiño, Karlos, "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 76, 2007, pp. 59-77.

la agenda de "seguridad doméstica" -asociada a la noción de seguridad pública o ciudadana- que se veía afectada en especial por la amenaza de la delincuencia-, y la agenda de "seguridad externa", en que las amenazas provienen de potenciales conflictos armados internacionales. Dada su magnitud, y el carácter de sus formas de operar, la criminalidad organizada transnacional (COT) pasa a constituir en una amenaza que compromete la seguridad de los Estados y de sus ciudadanos en un mundo globalizado, y ocupa un lugar destacado en los desafíos de seguridad regional e internacional.

2. Una renovación conceptual de la seguridad: consideraciones en torno a la seguridad multidimensional en las Américas

Desde un punto de vista comparado, América Latina destaca como la zona más desmilitarizada del mundo, sus países han renunciado al desarrollo de tecnología nuclear con fines militares, y tienen una limitada propensión a los conflictos interestatales.³ Además, los conflictos civiles de décadas precedentes han concluido, y más recientemente se ha asistido a la desarticulación o desmovilización de grupos insurgentes que practicaban la violencia armada. Por el contrario, otros asuntos se han incorporado con fuerza a la agenda de seguridad de los Estados de la región, tanto derivados de desastres naturales o del cambio climático, como riesgos de inestabilidad social vinculados a la pobreza y la desigualdad, las migraciones, y la proliferación de expresiones de violencia y de criminalidad organizada.

En este contexto, marcado por la emergencia de riesgos y amenazas de origen multicausal, hace sentido repensar la situación de inseguridad con una perspectiva más amplia. Hacia fines de siglo, en el marco de la OEA se planteó una renovación de las concepciones de la seguridad hemisférica que les permitiera dar cuenta de las nuevas fuerzas y factores. En ese sentido, la Asamblea General de la OEA adoptó la *Declaración de Bridgetown* (2002) señalando que "las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional".⁴ En consecuencia, abarca un espectro amplio de amenazas nuevas y no tradicionales, tanto de carácter político, como económico, social, de salud y ambientales, y en muchos casos son de naturaleza transnacional.

Posteriormente, la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003 reafirmó esta noción de seguridad multidimensional, realizando una enumeración extensa de estas amenazas, preocupaciones y desafíos de diversa índole en la *Declaración sobre Seguridad de las Américas*⁵, incluyendo entre otras:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;

3 Hirst, Mónica, "Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas", *Nueva Sociedad*, n° 185, 2003, pp. 83-101, en pp. 84-86.

4 OEA, *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, AG/DEC. 27 (XXXII-O/02), Aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002.

5 OEA, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, CES/dec.1/03 rev. 1, Aprobada en la tercera sesión plenaria de la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en Ciudad de México, 28 de octubre de 2003.

- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Si bien esta ampliación de la noción tradicional de seguridad parece un acierto, ya que se hace cargo de múltiples conductores de riesgo para la seguridad nacional y humana, se generan problemas para operativizar la agenda, identificar prioridades, y planificar las acciones. En particular, se ha propuesto diferenciar entre las "amenazas no tradicionales" -fenómenos como el narcotráfico o la actuación del COT- y "problemas" de naturaleza diversa que afectan las condiciones de seguridad humana -un desastre natural, un riesgo medioambiental, o asuntos de índole social.⁶

En esa línea, el profesor Griffiths propone organizar conceptualmente esa multiplicidad de fenómenos considerando el tipo de peligro que representan y, sobre todo, en base a la existencia o no en su ocurrencia de intencionalidad humana explícita de causar daño.⁷ De ese modo, agrupa en las categorías de "amenazas" a aquellas situaciones derivadas de la actuación intencional de actores estatales o no estatales que, ejerciendo la violencia física, pretenden lograr ciertos propósitos. Por otra parte, reúne ciertos "riesgos" de diverso tipo que generan condiciones para expresiones de violencia que pueden afectar la seguridad, pero que tienen a la base problemas del desarrollo.

En lo esencial, a partir de una versión modificada de la propuesta de Griffiths, se puede realizar la siguiente clasificación de amenazas y riesgos:

- *amenazas tradicionales*: todos los fenómenos de naturaleza militar que afecten los intereses de un Estado, lo que implica conflicto armado entre dos Estados y, en su caso, con actores armados no estatales (grupos combatientes)
- *nuevas amenazas*: de naturaleza no militar, pero que son fenómenos de naturaleza violenta y, en ocasiones, de carácter transnacional, en que se actúa con una intencionalidad deliberada de producir o amenazar con producir daño físico a las personas para lograr objetivos particulares. En esta categoría se agrupan distintas formas del COT, entre otros el tráfico de drogas, tráfico y trata de personas, tráfico ilegal de armas (incluidas las de destrucción masiva), etc., y, en su caso, el terrorismo
- *riesgos estructurales*: fenómenos que afectan el logro de condiciones materiales y de bienestar de las personas, pero no implican de manera directa y necesaria un peligro para su seguridad física. Entre ellas, se

6 Ver: Armerding, Gisela, *Una mirada a la Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Working Paper n° 11/2006, Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), 2006, disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Gisela-Armerding-2/publication/4934048_Una_mirada_a_la_Declaracion_sobre_Seguridad_en_las_Americas/links/5eebb0e0a6fdcc73be893b48/Una-mirada-a-la-Declaracion-sobre-Seguridad-en-las-Americas.pdf [acc. 23/06/21].

7 Griffiths Spielman, John E., "Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones", *Journal of Globalization, Competitiveness & Governability*, vol. 1, n° 1, 2007, pp. 88-104, en pp. 95-97.

mencionan la pobreza, la exclusión, la desigualdad económica, la corrupción, las migraciones, etc.

- *riesgos accidentales*: esta categoría, que Griffiths denomina 'eventos catastróficos', agrupa aquellas situaciones generadas por hechos de la naturaleza o acción humana no intencionada, cuyo resultado es la destrucción material, la pérdida de vidas humanas, el desplazamiento de personas, etc. Se agrupan aquí los desastres naturales, los efectos del cambio climático, los incidentes nucleares o químicos, las epidemias y pandemias, etc.

3. Las "nuevas amenazas" como desafíos de seguridad regional: la violencia y la criminalidad organizada como fuentes de inseguridad en América Latina

En América Latina, las "nuevas amenazas" han tomado centralidad entre los desafíos de seguridad regional en las últimas décadas. Los crecientes problemas de inseguridad, que constituyen obstáculos significativos para el desarrollo de los países y el bienestar y calidad de vida de las personas, se expresan en estadísticas decidoras. En efecto, según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), a mediados de la pasada década la región ya era porcentualmente el continente más violento, con tasas de homicidios que cuadruplican las del resto del mundo, y dos tercios de los secuestros extorsivos que tienen lugar en el planeta. En esas circunstancias, no es extraño que América Latina albergue más de cuarenta ciudades entre las cincuenta más violentas a nivel global.⁸

En su informe regional 2013-2014, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) puso el foco en esta problemática debido a que

"en la última década la región ha sufrido una epidemia de violencia, acompañada por el crecimiento y difusión de los delitos, así como el aumento del temor entre los ciudadanos".⁹

En ese estudio destacó que, si bien la inseguridad ciudadana que se genera es un desafío regional, existen un impacto diferenciado de los fenómenos de delito y violencia en los distintos países y al interior de los mismos. Por otra parte, comprobó que, mientras en ciertos países incide especialmente el alto nivel de violencia letal que se traduce en altas tasas de homicidios, en otros lo más relevante es el incremento considerable de los delitos de orden patrimonial, es decir, robos y hurtos. En todo caso, las cifras regionales son elocuentes en cuanto al aumento de estas formas de criminalidad y conductas antisociales que afectan la vida y la integridad física y material de los ciudadanos.

Asimismo, el PNUD hacía énfasis en distinguir analíticamente entre delito y violencia, ya que ni todo delito es violento, ni todo acto de violencia es tipificado como delito. Por otra parte, es relevante considerar que mientras en el delito prevalece la motivación económica, la violencia puede estar motivada por

8 Al respecto, Bartolomé, Mariano, "La Criminalidad Organizada, un severo problema de seguridad para el Hemisferio", *Hemisferio. Revista del Colegio Interamericano de Defensa*, vol. 3, 2017, pp. 68-90, en pp. 78-81.

9 PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, Noviembre 2013, p. v, disponible en: http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014/ [acc. 25/05/15].

razones de distinta índole (políticas, de discriminación, de marginación, etc.).¹⁰ En ese mismo sentido, hace tiempo el profesor Hurrell¹¹ proponía un ejercicio de conceptualización de las distintas formas de violencia que se entrecruzan en manifestaciones de conflictividad social en América Latina, identificando las siguientes:

- violencia política, que se expresa en guerras civiles, luchas entre civiles y grupos militares, insurrecciones armadas y movimientos revolucionarios, terrorismo
- violencia organizada, consistente en la actuación de organizaciones criminales cuya principal característica es proveer seguridad privada o usar la violencia como forma de lucro
- violencia comunitaria, que implica respuestas de las comunidades ante la carencia de poder efectivo del Estado para hacer respetar las normas sociales, y que se puede manifestar en el desarrollo de sistemas de vigilancia parapolicial
- violencia cotidiana, de tipo individual y con tintes criminales

En la región, la relación entre violencia e inseguridad ciudadana ha incrementado sus proporciones debido a la mayor implantación territorial de la criminalidad organizada, y a la expansión transnacional de sus redes. Ese alcance transnacional se potencia, entre otras cosas, cuando la identificación directa de la violencia como causa de la inseguridad lleva al aumento de la intensidad de las políticas represivas estatales -incluso con la militarización- que genera como respuesta un incremento del poder de fuego, una extensión de las prácticas violentas y el desplazamiento de las redes a otros territorios -en el mismo país, y/o a través de las fronteras- en busca de refugio y/o de negocios.¹²

En nuestro país, si bien las tasas de homicidios continúan distantes de las realidades de otros países de la región, se ha constatado un incremento significativo en el contexto de la post-pandemia, tanto que en el primer semestre de 2022 las cifras han aumentado en un 28,7% respecto al año anterior. Por otra parte, diversos analistas ponen acento en la contracción de la presencia del Estado en los últimos tiempos -y en especial en la pandemia- como también a los efectos negativos de la globalización que facilita la circulación de la delincuencia organizada transnacional ante la cual "empezamos a ser más atractivos, por nuestros puertos y porque somos un centro de consumo de drogas importante"¹³ como sostiene la investigadora de Athena Lab, Pilar Lizana.

En estas circunstancias, ha bajado la incidencia de la delincuencia común y de los delitos menores relacionados con la propiedad, pero han aumentado los delitos violentos contra la propiedad y las personas que, además, se asocian con más frecuencia a ciertas redes de criminalidad organizada, y se distribuyen

¹⁰ *Ibíd.*, p. 6.

¹¹ Hurrell, Andrew, "Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual", *Foro Internacional*, vol. 38, nº 1 (151), enero-marzo 1998, pp. 19-36, en p. 28.

¹² En este sentido, Alda Mejías, Sonia, "Los desafíos de América Latina para proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 13, nº 1, 2018, pp. 35-66, en especial pp. 42-51.

¹³ Pedrero, Cristian, "¿El fin de la "exclusividad" chilena?: Expertos destacan aumento de violencia y analizan estadísticas frente a Latinoamérica", *Emol*, 4 de mayo de 2022, disponible en: <https://coes.cl/prensa-el-fin-de-la-exclusividad-chilena-expertos-destacan-aumento-de-violencia-y-analizan-estadisticas-frente-a-latinoamerica/> [acc. 24/08/22]; ver también: Laborde, Antonia, "Los homicidios en Chile escalan casi un 30% en el primer semestre de 2022", *El País*, 13 de julio de 2022, disponible en: <https://elpais.com/chile/2022-07-13/los-homicidios-en-chile-escaln-casi-un-30-en-el-primer-semestre-de-2022.html> [acc. 24/08/22].

desigualmente en el territorio.¹⁴ Por cierto, una parte relevante del incremento en la violencia de los delitos está vinculada con el aumento del uso de armas de fuego, y su mayor circulación, todos aspectos que han estado considerados en el reciente anuncio gubernamental de un Plan Nacional de Seguridad.¹⁵

En cuanto a su operatoria, la dinámica de transnacionalización del crimen organizado responde, asimismo, a un conjunto de características del mundo globalizado contemporáneo. En ese sentido, el profesor Resa¹⁶ ha señalado que, en primer lugar, las organizaciones criminales han aprovechado las oportunidades y rutas de negocio que se abren con los avances en los transportes y comunicaciones, así como las facilidades por liberalización de los mercados internacionales -en especial, la desregulación financiera para el blanqueo del dinero de las operaciones ilegales. Por otra parte, los cambios geopolíticos en el mundo desde el final de la guerra fría, se han traducido en un incremento de las capacidades de retar a la autoridad nacional e internacional, aprovechando contextos de turbulencia política y económica, donde el Estado ve mermadas sus capacidades para dar gobernabilidad a la sociedad.

Asimismo, en relación a sus capacidades organizativas se señala que el grupo criminal organizado para cometer de manera regular un conjunto de delitos graves debe contar con un cierto grado de especialización, formas de articulación operativa, y tener capacidad para protegerse con eficacia ante otros grupos criminales o ante el Estado mediante la intimidación y la corrupción. En ese sentido, como sostiene el profesor Tokatlian, "la criminalidad organizada pretende garantizar e incrementar sus ganancias, su influencia y su seguridad".¹⁷ A su vez, tienden a concentrar sus 'actividades delictivas' no tanto en "redistribuir rentas preexistentes" (carácter predatorio) -como sería el caso en los robos, [... sino] en la producción y/o distribución de nuevos bienes y servicios con lo que crean un "valor añadido" -prostitución, juego, tráfico de drogas, etc-".¹⁸

En este sentido, un estudio de la ONUDD pone el foco no tanto en la operatoria de ciertos grupos criminales organizados sino en el tipo de actividades, al abordar ciertos "problemas de crimen organizado" asociados al despliegue de diferentes "flujos" de tráfico ilegal de personas, bienes y servicios, es decir, en "los mercados [ilegales] en los cuales ellos se involucran". Desde esa perspectiva, entiende al crimen organizado, fundamentalmente, como "una cuestión de un grupo de actividades ilícitas en las cuales algunos individuos y grupos están actualmente involucrados".¹⁹

14 Pedrero, Cristian, "¿El fin de la "exclusividad" chilena?... , *op. cit.*

15 Cisternas, María Luisa, "Gobierno anuncia Plan Nacional de Seguridad: Estrategia contempla más de 30 medidas con perspectiva intersectorial", *Diario Uchile*, año XIV, 30 de junio de 2022, disponible en: <https://radio.uchile.cl/2022/06/30/gobierno-anuncia-plan-nacional-de-seguridad-estrategia-contempla-mas-de-30-medidas-con-perspectiva-intersectorial/> [acc. 30/08/22].

16 Resa Nestares, Carlos, Crimen Organizado Transnacional: definición, causas y consecuencias, Publicaciones en línea de Autónoma de México (UAM), s.f., disponible en: http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html [acc. 16/08/11].

17 Tokatlian, Juan Gabriel, *Anotaciones en torno al crimen organizado, la seguridad nacional y la política internacional en relación al tema de las drogas psicoactivas: una aproximación conceptual a partir de la experiencia de Colombia*, Documento de Trabajo n° 17, Facultad de Humanidades, Universidad de San Andrés (Argentina), s.f., p. 7, disponible en: <http://www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/DT/DT%2017%20-%20Juan%20G.pdf> [acc. 16/08/11].

18 Resa Nestares, Carlos, *Crimen Organizado...*, *op. cit.*

19 ONUDD, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC / ONUDD), New York / Vienna, 2010, p. 3.

En esta clave, identifica un conjunto de mercados ilegales, que operan a una escala crecientemente transnacional, e involucran a personas procedentes de distintos continentes, en los que se presentan "problemas de crimen organizado", entre ellos:

- la **trata de personas**, en que están involucradas en parte significativa mujeres que son trasladadas a otros países con fines de explotación sexual, pero también otras formas de explotación laboral
- el **tráfico de migrantes**, en que, aprovechando las desigualdades globales y las políticas restrictivas de migración, hay organizaciones criminales que prestan "asistencia" a migrantes que buscan burlar los controles migratorios de países de destino
- el **tráfico de recursos medioambientales**, por una parte, para el traslado ilegal de desechos peligrosos y, por otro, para recoger de manera ilícita ciertos recursos naturales como especies protegidas, madera y peces
- el **tráfico de drogas**, con sus principales productos -cocaína, heroína, marihuana, drogas sintéticas- cuya incidencia es particularmente significativa para las Américas en relación con la cocaína, con flujos que vinculan a América del Sur con América del Norte y a la región andina, en concreto, con Europa
- el **tráfico de armas** que, si bien presenta flujos más acotados, tiene como uno de sus principales mercados aquel que se genera entre los Estados Unidos, como mercado proveedor, y México
- el **tráfico de productos falsificados**, incluido los medicamentos adulterados, que constituye una forma de fraude a los consumidores
- la **piratería marítima**
- el **cibercrimen** en sus distintas formas, que incluyen los delitos contra los datos y sistemas informáticos ("hacking"), el fraude y la falsificación informática ("phishing"), los delitos asociados al contenido, como la pornografía infantil, y los delitos a la propiedad intelectual, como la diseminación de contenidos "pirateados"

En los últimos años, la preocupación por la ciberseguridad se ha incrementado a nivel nacional e internacional, de modo que los ataques cibernéticos pasan a ser una de las "nuevas amenazas" más relevantes.²⁰ En sociedades hiperconectadas, el campo del ciberespacio, esto es, "el dominio global y dinámico compuesto por las infraestructuras de tecnología de la información -incluida Internet-, las redes y los sistemas de información y de telecomunicaciones"²¹, es susceptible de distintas formas de intromisión ilegítima o maliciosa, cuyos efectos dañosos ocurren no sólo en ese espacio 'virtual' sino también, a través de él, en la realidad 'física'. Por otra parte, esas características de las ciberamenazas favorecen su interrelación con otras "nuevas amenazas" como crimen organizado, terrorismo, o riesgos de origen humano que provoquen daño masivo para la población o el ambiente.

20 Bartolomé, Mariano, "La seguridad internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación", *Relaciones Internacionales*, nº 55, 2018, pp. 123-145, en pp. 134-135. En particular, respecto a las ciberamenazas como un problema de seguridad y defensa, Ferrero, Mariano, *La ciberguerra en el marco de la preocupación por la seguridad internacional en las sociedades hiperconectadas contemporáneas*, Serie Estudios nº 02-15, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, 10-03-2015.

21 GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Ciberseguridad Nacional 2013*, Departamento de Seguridad Nacional - Presidencia del Gobierno, Madrid, 2013, p. 9, disponible en: www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/.../ES_NCSS.pdf [acc. 18/02/15].

Asimismo, como destaca el profesor Bartolomé, la revolución digital es un vector decisivo en la operatoria a través de redes transnacionales de esos mismos agentes amenazantes no estatales, como el COT o el terrorismo, lo que, a su vez, también facilita la hibridación entre ellos.²² Esos procesos de hibridación, que potencian su peligrosidad, se concretan mediante distintas formas de alianza pragmática en que esas distintas organizaciones generan formas de colaboración, especialización, o prestación de distinto tipo de 'servicios' de manera unidireccional o bidireccional. A su vez, la interpenetración entre distintos tipos de actividades ilícitas también se reproduce con actividades lícitas, como cuando el COT se hibridiza con las actividades económicas lícitas para blanquear el dinero de sus ganancias ilícitas²³, o como resultado de la penetración criminal de las estructuras estatales mediante la corrupción de funcionarios públicos para dar cobertura a la actuación del crimen organizado aprovechando el aparato de un Estado que deviene 'capturado'.²⁴

4. El problema mundial de las drogas: uso ilícito de drogas y narcotráfico

La prevención del uso ilícito de drogas y otras sustancias estupefacientes, así como la lucha contra el delito asociado estrechamente con su producción, tráfico y comercialización para fines ilegales constituye, desde hace décadas, una preocupación destacada no sólo para los países individualmente sino para la comunidad internacional. En palabras de la Asamblea General de las Naciones Unidas,

"el problema mundial de las drogas sigue siendo una responsabilidad común y compartida que ha de abordarse en un entorno multilateral mediante una cooperación internacional más intensa y efectiva y que exige un enfoque integrado, multidisciplinario, equilibrado, amplio y basado en datos científicos, con medidas que se refuercen mutuamente".²⁵

Por su parte, el narcotráfico ha sido uno de los ámbitos privilegiados en que se ha desarrollado un conjunto de organizaciones delictivas que han tomado carácter transnacional, desplegando sus actividades ilícitas con una estructura y operatoria que trasciende las fronteras de cada Estado. Por ello, este compromiso mundial está enmarcado en la grave preocupación por el negativo impacto del crimen transnacional organizado, en sus diversas manifestaciones, para el desarrollo, el respeto de los derechos fundamentales, y la paz y seguridad internacionales. Forma parte, por ende, de la determinación de los Estados de cooperar en la lucha contra la delincuencia transnacional, de la cual el narcotráfico constituye una de las expresiones más significativas.

Estas preocupaciones tienen, como telón de fondo, la realidad del incremento que experimentaron, en las últimas décadas, tanto el tráfico ilícito de drogas como el abuso de los estupefacientes. A este respecto, las estadísticas mundiales

22 Bartolomé, Mariano, "Amenazas y conflictos híbridos: características distintivas, evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes", *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, nº 25, diciembre 2019-mayo 2020, pp. 8-23, en pp. 16-19.

23 Ver: UNODD, *Delincuencia organizada transnacional - La economía ilegal mundializada*, UNODC Factsheet, 2012, p. 3, disponible en: https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf [acc. 22/06/21]

24 Bartolomé, Mariano, "Amenazas y conflictos híbridos...", *op. cit.*, pp. 18-19.

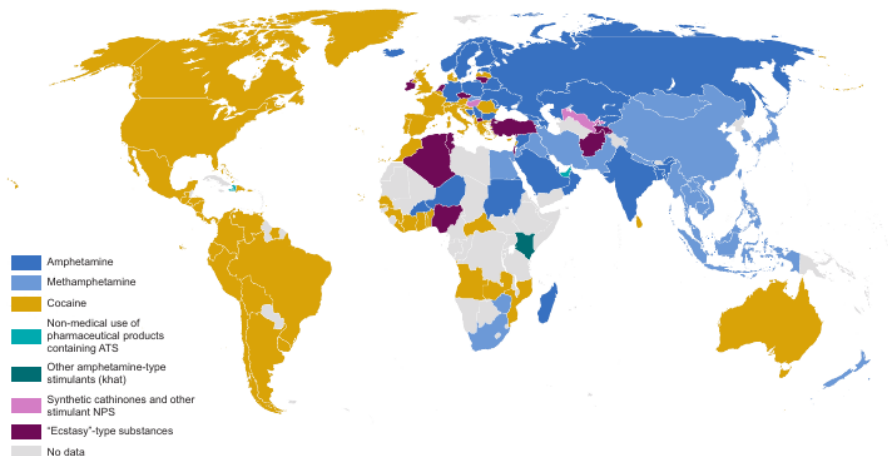
25 NACIONES UNIDAS, *Resolución 71/211. Cooperación internacional para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 71º período ordinario de sesiones, 19 de diciembre de 2016, A/RES/71/211, p. 2.

sobre drogas son elocuentes: de acuerdo con el Informe Mundial sobre las Drogas 2022, se estima que 284 millones de personas consumieron drogas ilícitas al menos una vez durante 2020, lo que representa una de cada 18 personas entre 15 y 64 años, es decir, un 5,6% de la población mundial en ese rango etáreo.²⁶ De hecho, el consumo de drogas ha ido en aumento en todo el mundo, tanto en cifras absolutas como en cuanto al porcentaje de la población mundial que las consume, así como las cifras de consumidores “problemáticos” -las usan en grandes cantidades- que supone una pesada carga para los sistemas nacionales de salud.

Asimismo, el panorama mundial de las tendencias recientes de la producción, tráfico y consumo ilícitos de drogas, más allá de las variaciones regionales respecto a las drogas más usadas, ha mostrado un incremento en los últimos años. En ese sentido, el uso de cannabis (marihuana) -asociado, en parte, a su legalización en distintas jurisdicciones- y anfetaminas ha aumentado, en tanto se mantiene la estabilización en el uso de otros estupefacientes como los opiáceos y opiáceos. Por su parte, la pandemia ha alterado las tendencias previas a un consumo creciente de la cocaína y estimulantes de tipo anfetamínico (ETA) como el MDMA o “éxtasis”²⁷, lo que sin embargo puede ser una dinámica transitoria.

Gráfico 1. Droga más usada, por país, en términos de número de usuarios

MAP 1 Most used stimulant drug, by country, in terms of number of users (2020 or most recent year for which data are available)



Source: UNODC, responses to the annual report questionnaire.

Note: Information presented is based primarily on the ranking of prevalence of use of stimulant drugs in the respective country (96 countries), confirmed by the reported annual prevalence of use data (17 countries), or, in case of non-availability of either, on the data on people in drug treatment (number of people or ranking of primary drugs in patients/clients entering treatment – eight countries).

The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. The final boundary between the Republic of Sudan and the Republic of South Sudan has not yet been determined. A dispute exists between the Governments of Argentina and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning sovereignty over the Falkland Islands (Malvinas).

Fuente: Informe Mundial sobre las Drogas 2022²⁸

26 UNODC, *El Informe Mundial sobre las Drogas 2022 de la UNODC destaca las tendencias del cannabis posteriores a su legalización, el impacto ambiental de las drogas ilícitas y el consumo de drogas entre las mujeres y las personas jóvenes*, Comunicado de prensa, Viena, 27 de junio de 2022, disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/es/press/releases/2022/June/unodc-world-drug-report-2022-highlights-trends-on-cannabis-post-legalization--environmental-impacts-of-illicit-drugs--and-drug-use-among-women-and-youth.html> [acc. 24/08/22].

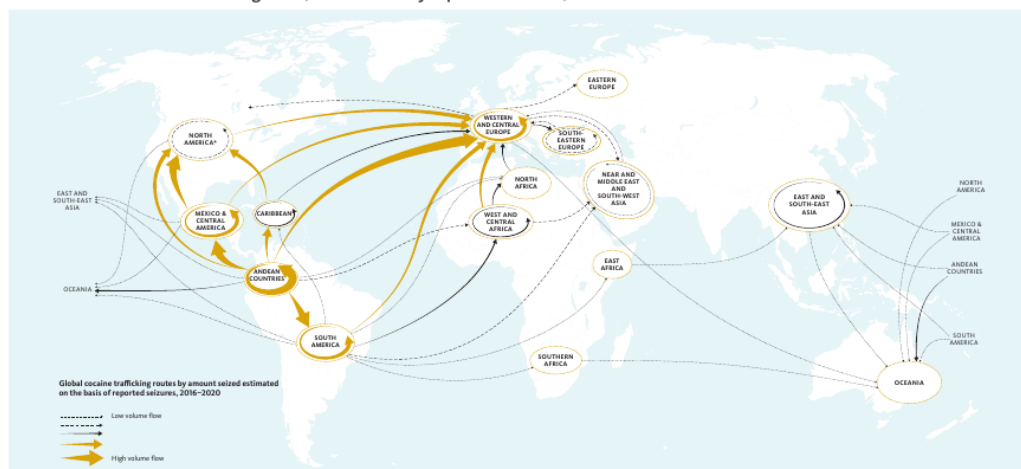
27 UNODC, *World Drugs Report 2022. Executive Summary. Policy Implications*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), New York, June 2022, disponible en: https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_1.pdf [acc. 30/08/22].

28 UNODC, *World Drugs Report 2022. Global Overview: drug demand, drug supply*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), New York, June 2022, p. 18, disponible en:

La fabricación y tráfico de cocaína ha sido, y continúa siendo, especialmente relevante en las Américas y, si bien no es de los estupefacientes más usados a nivel mundial, se ha registrado una tendencia al incremento de sus consumidores durante la última década -pese a la detención debida a la pandemia- a escala global. En particular, América del Sur sigue siendo el principal foco para el tráfico de cocaína a nivel mundial, con tres países andinos como los productores de casi la totalidad de esta droga, y otros países como puntos de tránsito. Por su parte, los datos indican que el tráfico de cocaína se está expandiendo a otras regiones, fuera de los principales mercados en los países desarrollados (América del Norte, Europa, y países de Oceanía como Australia y Nueva Zelanda), con niveles crecientes de tráfico hacia África y Asia.²⁹

Gráfico 2. Tráfico global de cocaína - Principales flujos

MAP 2 Main cocaine trafficking flows, as described by reported seizures, 2016–2020



The size of the route is based on the total amount seized on that route, according to the information on tracking routes provided by Member States in the annual report questionnaire, individual drug seizures and other social documents, over the 2016–2020 period. The routes are determined on the basis of reported country of departure/transit and destination in these sources. As such, they need to be considered as broadly indicative of existing tracking routes while several secondary routes may not be reflected. Route arrows represent the direction of trafficking: origins of the arrows indicate either the area of departure or the one of last provenance, end points of arrows indicate either the area of consumption or the one of next destination of trafficking. Therefore, the trafficking origin may not reflect the country in which the substance was produced. Please see the Methodology section of this document.

* North America excluding Mexico.

Fuente: Informe Mundial sobre las Drogas 2022³⁰

Por otra parte, no se debe perder de vista que un aspecto especialmente sensible respecto a la producción y tráfico ilícito de drogas está relacionado con la necesidad de control territorial que implica. En efecto, como sostiene Labrousse, “tres de las cuatro grandes familias de drogas ilícitas, las derivadas de las hojas de coca, del opio y del cannabis se elaboran a partir de producciones agrícolas que se extienden sobre territorios regionales que pueden alcanzar hasta 150.000 hectáreas cada uno”.³¹ Esta situación tiene indudables

https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_2.pdf [acc. 30/08/22].

29 UNODC, *World Drugs Report 2022. Drug market trends*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), New York, June 2022, p. 23, disponible en: https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_4.pdf [acc. 30/08/22].

30 *Ibíd.*, p. 26.

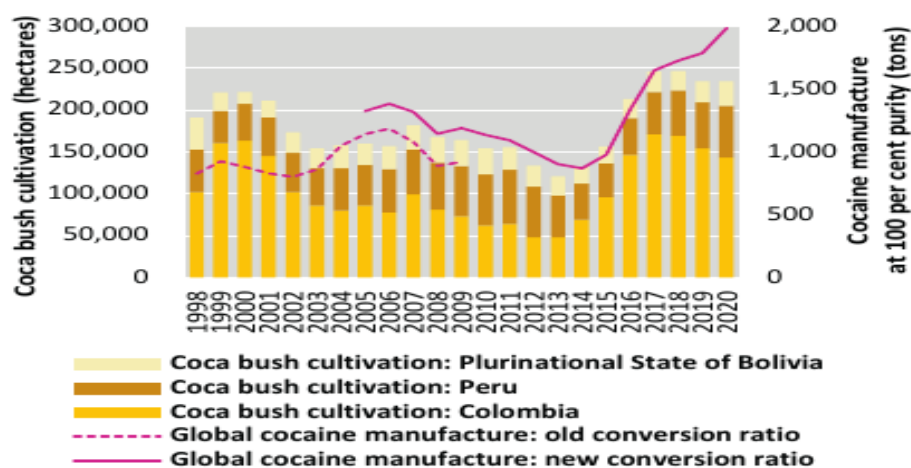
31 Labrousse, A., *Geopolítica de las drogas*, LOM Ediciones, Santiago, 2012, p. 15; citado por: Amar Díaz, Mauricio, *Lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en y América Latina*, Serie Informes Nº 82-12, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, BCN, Santiago, 24-10-2012, p. 2.

repercusiones para la seguridad de las personas que habitan en esas zonas, y que se ven involucradas laboralmente en las actividades ilícitas o se ven amenazadas por el uso de la fuerza por parte de las organizaciones criminales que desarrollan este negocio ilícito, pero también para la propia seguridad, estabilidad política y soberanía territorial de los Estados nacionales afectados.

En la región de América Latina, varios países son productores de drogas ilícitas, en especial cocaína, que se dirige a los grandes mercados consumidores de los países desarrollados -especialmente, en América del Norte y Europa. En los últimos años, el área global de cultivo de coca se ha mantenido básicamente estable, con una disminución en Colombia que fue compensada por el aumento experimentado en Perú y Bolivia. Por su parte, la fabricación de cocaína ha alcanzado cifras récord en 2020, con un incremento en los tres países mencionados, lo que implica que la producción de cocaína se ha más que duplicado desde su nivel más bajo en 2014.³²

Gráfico 3. Evolución del cultivo de coca y producción de cocaína (1998-2020)

FIG. 1 Global coca bush cultivation and cocaine manufacture, 1998–2020



Sources: UNODC calculations based on UNODC data and data from the respective Governments, and coca bush cultivation surveys carried out in Bolivia (Plurinational State of), Colombia and Peru in 2020 and previous years; and United States of America, Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report*, various years.

Note: See the methodological annex the present report for more information on the "old" and "new" conversion rates.

Fuente: Informe Mundial sobre las Drogas 2022³³

Hasta hace algunas años, en comparación con otros países de la región, Chile no registraba niveles importantes de organización criminal, aunque sí existían redes de crimen organizado ligadas sobre todo al narcotráfico operando con un patrón de bandas pequeñas, incluso familiares, que controlaban pequeños espacios poblacionales.³⁴ De hecho, en el primer Informe realizado por el Observatorio del Narcotráfico en Chile, en 2015, se detectaba una estructura de tres niveles en el mercado ilícito de drogas chileno. En la parte superior, un

32 UNODC, *World Drugs Report 2022. Drug market trends*, op. cit., pp. 15-16.

33 *Ibíd.*, p. 16.

34 Schulz, C. A; Zúñiga, L., "¿Crimen organizado en Chile?", *Serie Policy Brief*, n° 2, noviembre de 2009, pp. 3-22; citado por: Amar Díaz, Mauricio, *Lucha contra el narcotráfico...*, op. cit., pp. 4-5.

primer tipo de organizaciones con vínculos con países productores de droga, estructura compleja y gran capacidad operativa, que organizan la importación e internación de droga. En un segundo nivel, un tipo de organizaciones que operan revendiendo la droga entre sí, y un último eslabón que integran un gran número de organizaciones barriales dedicadas a venderla a los consumidores.³⁵

Sin embargo, este panorama comenzó a transformarse rápidamente, unos años antes del estallido social y la pandemia, viendo aceleradas esas tendencias con el nuevo contexto generado por estos fenómenos. En ese sentido, los Informes 2020 y 2021 constatan la consolidación de ciertas tendencias, entre ellas: el incremento de la presencia de la marihuana *creepy*, de origen colombiano, en el mercado nacional desplazando a todas las otras variantes de esta droga, y una baja significativa de las existencias de cocaína en circulación en el país. Por otro lado, se da una proliferación de laboratorios clandestinos que permiten la elaboración en el país de drogas sintéticas, y sigue en auge el tráfico marítimo de drogas a través de puertos chilenos. Por último, se asiste a un incremento muy importante de la violencia armada en el tráfico de drogas lo que se ha extendido a distintas poblaciones y barrios del país, y tiene relación con control de territorios por organizaciones criminales y la proliferación de armas de fuego a su disposición.³⁶

En su conjunto, esos elementos podrían tender a consolidar organizaciones criminales más complejas, más tecnológicas y virtuales (usando la entrega a domicilio, o medios para evitar la interceptación de comunicaciones, por ejemplo), que establece formas de control de territorios a través de la violencia y alianzas sociales basadas en la corrupción. Sobre esta base, el Informe 2021 identifica algunas amenazas más críticas, que vienen a agudizar esas tendencias: un desarrollo acelerado de las capacidades de producción local de drogas, en especial sintéticas y marihuana, así como su cultivo "indoor"; el involucramiento en ese desarrollo, y la búsqueda de instalación permanente en Chile de organizaciones criminales más poderosas y complejas, de origen extranjero, entre las cuales están algunas de las mayores del hemisferio; y, finalmente, la operación de organizaciones de tráfico de drogas dentro de la red penitenciaria, con el potencial de convertir a los centros de reclusión en centros de su negocio criminal.³⁷

35 MINISTERIO PÚBLICO, *Informe 2015. Observatorio del Narcotráfico en Chile*, Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, Ministerio Público de Chile, Santiago, Octubre de 2015, pp. 25-26, disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/Informe_2015.pdf [acc. 24/08/22].

36 MINISTERIO PÚBLICO, *Observatorio del Narcotráfico. Informe 2020*, Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, Ministerio Público de Chile, Santiago, Mayo de 2020, pp. 13-16, disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/observatorio_narcotrafico_informe_2020.pdf [acc. 24/08/22].

37 MINISTERIO PÚBLICO, *Observatorio del Narcotráfico. Informe 2021*, Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, Ministerio Público de Chile, Santiago, Septiembre de 2021, pp. 10-28, disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/observatorio_2021.pdf [acc. 24/08/22].