

Cuadernos de Política y Democracia

Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia (PIAD)

Cuaderno N° 6

La democracia versus el crimen organizado.

Dr. John Griffiths Spielman

La democracia versus el crimen organizado.*

Dr. John Griffiths Spielman

Doctorado en estudios americanos con especialización en asuntos internacionales de la universidad de Santiago de Chile. Maestría en estudios de seguridad de la universidad de Georgetown (EE. UU.). Jefe de estudios en seguridad de AthenaLab.

Muchas gracias por la presentación. Para mí es un gran agrado y un honor participar con motivo de la invitación que ustedes me han formulado, y deseo agradecer sinceramente a la Universidad Miguel de Cervantes, en las personas de don Gutenberg Martínez y también de don Eduardo Saffirio, para tratar temas de la mayor relevancia, como son las amenazas que afectan a nuestra seguridad.

No hay ninguna duda de que el crimen organizado no solo es un desafío a la seguridad, sino a la democracia chilena, así como a la democracia de Latinoamérica, y desde luego un profundo reto a cada uno de los Estados.

He preparado una agenda que comienza por responder lo que entendemos por crimen organizado, para luego definir este concepto, y así desarrollar y exponer la situación de este fenómeno en Latinoamérica, y particularmente en nuestro país.

Al abordar el estado del arte en Chile, la verdad es que el crimen organizado es mucho más que solo el narcotráfico y organizaciones criminales. Para simplificar un poco, sugiero: Al enfrentar estas dos principales amenazas, es importante observar cuán fuerte o débil es el Estado, su estructura institucional y el nivel de gobernanza. Esta capacidad es lo que se necesita para enfrentar

* Conferencia realizada el 16 de abril de 2025 para el Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia de la Universidad Miguel de Cervantes.

Índice de Funcionamiento de la Democracia en Chile (IFUDE)



Libro “Desafíos y propuestas para una mejor democracia”



Publicaciones en Democracia

<https://umcervantes.cl/publicaciones-en-democracia/>



esta gran amenaza regional.

Entonces, vale la pena preguntarse: ¿cuándo existe una debilidad estatal, entendida como fragilidad en la gobernabilidad e inconsistencia institucional, entre otros aspectos? Una de esas respuestas, o evidencia de dicha fragilidad, es la militarización de la respuesta, más allá del empleo de las fuerzas de orden y seguridad.

Agenda:

- ¿Qué es el Crimen Organizado?
- Situación en Latinoamérica
- Estado del arte en Chile
 - ✓ Narcotráfico
 - ✓ Organizaciones criminales
- Debilidad Estatal como factor general
 - ✓ Fragilidad Gobernabilidad
 - ✓ Debilidad Institucional
 - ✓ Militarización de la respuesta
- Democracia Chile / Estado de derecho
- Consideraciones finales



Lo primero que debiéramos decir es que no existe una definición consensuada de crimen organizado, o que haya sido acordada a nivel internacional. Pues bien, lo mismo ocurre con el fenómeno del terrorismo. Es decir, los Estados adhieren a distintas nociones o a distintas definiciones.

Klaus von Lampe, profesor de la Universidad de Berlín, publicó un libro sobre crimen organizado. En su obra, este académico llegó a identificar más de 200 definiciones de crimen organizado. De ese texto hemos rescatado algunas definiciones, de diversos autores, que se muestran en la diapositiva.

Una definición es la de Samuel Porteuos, quien —en un estudio preparado para el gobierno canadiense— define al crimen organizado como “una actividad que abarca cualquier actividad criminal organizada con fines de lucro que tenga un impacto grave”.

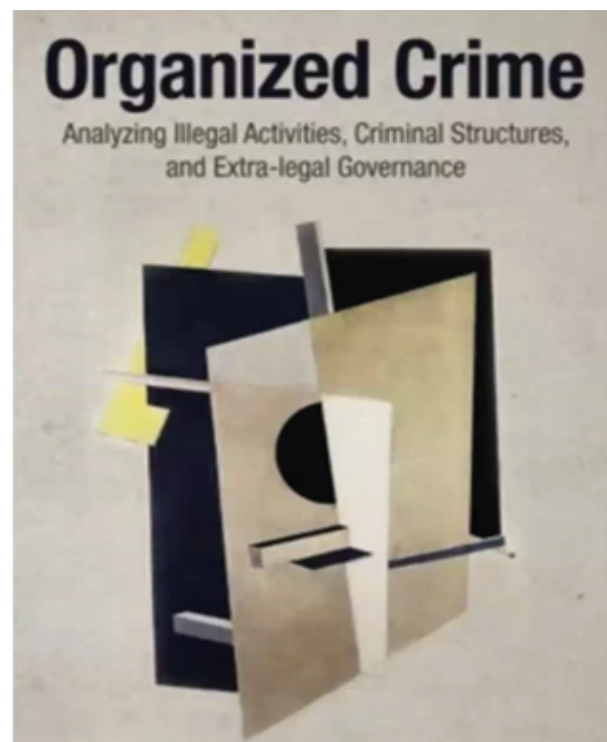
El FBI (Oficina Federal de Investigación estadounidense) define el crimen organizado como “cualquier grupo, que tenga algún tipo de estructura formalizada y que tenga una estructura o formalización de una determinada organización, cuyo objetivo principal es obtener dinero a través de actividades ilegales”.

les”.

Alan Block —por su parte— argumenta que el crimen organizado puede entenderse como “un sistema social compuesto de relaciones que vinculan a delincuentes profesionales, políticos, agentes del orden, empresarios, etcétera”.

¿Qué es el Crimen Organizado?

- Ausencia de definición consensuada (como terrorismo) Lampe . Más 200 definiciones.
 - ✓ Samuel Porteous en un estudio preparado para el gobierno canadiense: “El crimen organizado abarca cualquier actividad criminal organizada con fines de lucro que tenga un impacto grave”.
 - ✓ El FBI, por ejemplo, “define el crimen organizado como cualquier grupo que tenga algún tipo de estructura formalizada y cuyo objetivo principal sea obtener dinero a través de actividades ilegales”.
 - ✓ Alan Block ha argumentado que el crimen organizado puede entenderse como “un sistema social ... compuesto de relaciones que vinculan a delincuentes profesionales, políticos, agentes del orden y diversos empresarios”.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado (UNTOC) 2003, los Estados parte no llegaron a un consenso de su definición.



Adicionalmente, debemos mencionar que en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional —del año 2003— los Estados tampoco arribaron a un consenso de la definición de crimen organizado. Lo mismo ha ocurrido con la definición de terrorismo, pues en la Asamblea General de las Naciones Unidas solo se llegó a consensuar que es un “hecho violento dirigido contra civiles inocentes con la finalidad de infundir terror”.

También existen otras definiciones que apuntan a individuos y grupos con relaciones laborales estables que se ganan la vida, principalmente, mediante este tipo de actividades ilícitas. De este modo, el crimen puede adoptar diversas formas institucionales y organizativas. Esto incluye jerarquías verticales. Aquí estamos hablando también de que en esencia son “organizaciones complejas” que tienen jerarquía con compromiso de por vida, así como relaciones flexibles y no jerárquicas.

Por otro lado, John E. Conklin expresa que el crimen organizado tiene las características de una organización formal. Posee una división de trabajo, tiene una coordinación de actividades y una asignación

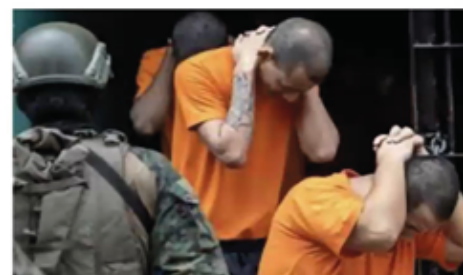
de tareas.

En Australia, por ejemplo, al hablar de delito y mala conducta —la ley de Queensland del año 2001—, se define el crimen organizado como una actividad delictiva que involucra a dos o más personas. Como se darán cuenta, observamos que existen diversas definiciones. La de Australia es bastante amplia, por lo demás, pero sí creo necesario señalar que “violencia, intimidación y corrupción” parecen ser elementos centrales de cualquier definición de crimen organizado que se examine.

Si pudiéramos confeccionar un resumen de estas 200 definiciones —que nos señala el autor Klaus von Lampe—, podríamos decir que, en general, el crimen organizado puede carecer de objetivos políticos; aunque sí los puede tener, ya que en esencia sus objetivos son de naturaleza económica.

Definiciones Crimen Organizado

- Se refiere a individuos y grupos con relaciones laborales estables que se ganan la vida principalmente mediante actividades que uno o más estados consideran ilegales y delictivas. El crimen organizado puede adoptar diversas formas institucionales u organizativas. Esto incluye jerarquías verticales estrictas con compromisos de por vida, así como relaciones más flexibles, efímeras y no jerárquicas. (Roy Godson)
- El crimen organizado tiene las características de una organización formal: una división del trabajo, una coordinación de actividades a través de reglas y códigos y una asignación de tareas para alcanzar ciertos objetivos. (John Conklin).
- En Australia, por ejemplo, la “Ley de Delitos y Mala Conducta” de Queensland de 2001 define el crimen organizado en esencia como una actividad delictiva que involucra a dos o más personas.
- **Violencia, intimidación y corrupción** parecen ser elementos centrales de cualquier definición.
- **Crimen organizado, en general:**
 - ✓ 1. Puede carecer de objetivos políticos.
 - ✓ 2. Es jerárquico.
 - ✓ 3. Tiene una membresía limitada o exclusiva.
 - ✓ 4. Constituye una subcultura única.
 - ✓ 5. Se perpetúa.
 - ✓ 6. Muestra disposición a usar la violencia ilegal.
 - ✓ 7. Se rige por normas y regulaciones explícitas. (Abadinsky)
 - ✓ 8. No busca reemplazar al Estado, aunque ejerza control territorial. Está entrelazado con el estado en “zona gris de la criminalidad”.

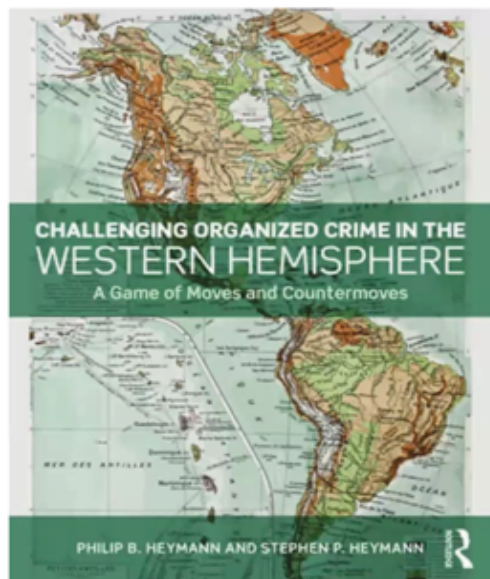


En consecuencia, su comportamiento no difiere de cualquier empresa tradicional. Su estructura es jerárquica, definida por un conjunto de relaciones. A modo de ejemplo, el Tren de Aragua posee una organización clara y nítida, y tiene una membresía limitada o exclusiva. Sin embargo, para ser miembro de un clan o de un grupo de crimen organizado, se deben cumplir algunos requisitos; en ocasiones, incluso, hay que superar algunos ritos de iniciación. Por lo tanto, se constituye como una subcultura única, la que se perpetúa permanentemente usando la violencia como principal herramienta para obtener sus fines. Asimismo, se rigen por normas y regulaciones explícitas. Hasta cierto punto, tienen

incluso algún grado de gobernanza. Desde luego, no busca reemplazar al Estado, aunque ejerza muchas veces el control territorial, entregando funciones estatales de seguridad y salud a los ciudadanos de su entorno.

Pero, sin ningún lugar a dudas, el crimen organizado busca entrelazarse con el Estado, a través de instituciones y organizaciones. Algunos autores denominan a este fenómeno como la “zona gris de la criminalidad”.

En síntesis, podríamos señalar:



- Crimen organizado busca **controlar y regular todas las actividades ligadas a un negocio ilícito.**
- Sus características **organizacionales y niveles de violencia son variables.**
- Posee una amplitud consolidada y **“gobernanza criminal”**, es decir contiene reglas del mercado del crimen.
- Gran adaptabilidad, transitaron de empresas familiares (década 1980) a organizaciones armadas multinivel. En droga, por ejemplo, transitaron de macro a micro despliegue.
- Foco más que en el cómo se estructura; **debe estar en lo que hacen.**

En síntesis, en esta revisión de definiciones y nociones, podríamos expresar que el crimen organizado busca controlar y regular todas las actividades ligadas a un negocio ilícito. Sus características organizacionales y niveles de violencia van a ser variables. Poseen una amplitud consolidada, así como también una gobernanza criminal. Es decir, el mercado criminal se basa en determinadas reglas.

Tienen una gran adaptabilidad, y podemos ver que, en materia de narcotráfico, por ejemplo, el crimen organizado de la década de 1980 no es el mismo que el de la década de 2020. Por consiguiente, podemos ver aquí un cambio estructural en el narcotráfico. Por ello, vale la pena preguntarse: ¿cómo transitaron de macroorganizaciones a microorganizaciones en el caso colombiano?

Otra característica del crimen organizado es su adaptabilidad permanente y constante. Muchas veces, este tipo de crimen evoluciona mucho más rápido que la capacidad del Estado para neutralizar esta

amenaza, por su mayor libertad de acción, flexibilidad y uso de recursos. De allí que muchas veces expresemos que nos encontramos en una batalla entre el “crimen organizado versus el Estado desorganizado”.

Otro enfoque respecto del crimen organizado lo aporta el doctor Heyman. En el análisis de este fenómeno, él expresa que el foco de atención, más que determinar cómo se estructura, debe estar en lo que hace, respondiendo las siguientes interrogantes: ¿cuál es el ámbito de su actividad ilícita? ¿Cuál es la doctrina que existe detrás de un grupo de crimen organizado?

Decreto 369. Publicación 15 Jun 2023



POLÍTICA
Nacional
CONTRA EL CRIMEN
ORGANIZADO

- Cuando hablamos de crimen organizado nos referimos al “conjunto de actividades que llevan a cabo estructuras organizacionales que actúan con el propósito de cometer delitos y lucrar. Las organizaciones criminales pueden ser locales o transnacionales y se pueden entremezclar distintos niveles de organización”. No todo es crimen organizado, pero aquel que lo es, debe ser identificado como tal y abordado con herramientas apropiadas y enérgicas.

Habiendo examinado —hasta ahora—, en una primera parte, las definiciones conceptuales más internacionales, revisemos qué existe en dicha materia en el ámbito nacional. Un primer documento por mencionar es el decreto N.º 369, publicado el 15 de junio de 2023, el cual establece que cuando nos referimos a crimen organizado, este comprende “un conjunto de actividades que llevan a cabo estructuras organizacionales que actúan con el propósito de cometer delito y lucrar”. Las organizaciones criminales pueden ser locales o transnacionales, y se pueden entremezclar distintos niveles de organización. Consecuentemente, observamos que esta política trata de aportar con una definición, pero creo que, modestamente, se queda en un ámbito muy amplio de la definición y poco específico. Creo que habría que haber hecho un esfuerzo un poco más detallado para tratar de explicar qué vamos a entender nosotros por crimen organizado, en el caso nacional. Agrega que no todo es crimen organizado, pero que este fenómeno debe ser identificado y abordado con herramientas apropiadas y enérgicas.

Situación en Latinoamérica

- América Latina es la región más violenta del mundo
- En la neutralización del C.O se ha privilegiado la política de militarización a través de la mano dura.
- Crimen Organizado se expande ante:
 - ✓ Actores e instituciones estatales débiles.
 - ✓ Organizaciones de seguridad poco robustas y profesionales.
 - ✓ Ausencia de inteligencia.
 - ✓ Democracias más frágiles.
 - ✓ Debilidad en el Estado de derecho.
 - ✓ Sistema judicial poco efectivo.



Pasemos ahora a observar y analizar la situación del crimen organizado en América Latina.

Se suele decir en los organismos o centros de estudio internacionales que América Latina es la región más pacífica del mundo. Si lo anterior está en función de la ausencia de conflictos interestatales, la expresión es muy cierta; sin embargo, la región es el área geográfica más violenta del planeta. En Latinoamérica se produce el 85% de los secuestros del mundo y posee la mayor tasa de asesinatos por cada 100.000 habitantes, con un promedio de 20,2 homicidios. En consecuencia, nuestra región se caracteriza por ser la más violenta del orbe, concentrando —al año 2024— el 33% de los asesinatos globales, pese a poseer sólo el 8% de la población mundial.

Por otra parte, observamos que, en la neutralización del crimen organizado, muchas veces se ha privilegiado el uso de una estrategia de militarización —a través de una política de mano dura— cuando ya las fuerzas de orden y seguridad están sobrepasadas. Desde luego, se tiende a pensar que los militares son el remedio, o poseen mayor fuerza para abordar la neutralización de esta amenaza; no obstante, es una mala solución. La experiencia comparada demuestra que el empleo militar en funciones policiales —al final del día— termina afectando la propia capacidad y misión constitucional de los militares y, adicionalmente, acaba degradando y atrofiando la capacidad de las fuerzas de orden y seguridad.

Desde una perspectiva personal y académica, no estoy en contra de prohibir terminantemente que los militares puedan cumplir determinadas misiones y en forma muy específica, porque de lo que aquí se

trata es de mejorar la institucionalidad y fortalecer el estado de derecho, en situaciones específicas y temporales. La militarización o el empleo de militares no es la panacea para todos los fenómenos de seguridad, así como tampoco es la mejor solución, ni a corto ni largo plazo.

Sin duda, la fuerza militar no es el antibiótico de amplio espectro para todas las bacterias o situaciones que afectan la seguridad. Un ejemplo de lo anterior está reflejado en la propuesta de emplear militares para neutralizar o actuar ante el impacto de las barras bravas en los principales centros deportivos. Contrariamente, el ejemplo anterior es evidencia concreta de una clara debilidad institucional, ya que la estrategia a emplear siempre debiera favorecer y fortalecer el estado de derecho, así como a la institucionalidad y las fuerzas de orden y seguridad. Ellas son las principales herramientas para enfrentar el crimen organizado.

Por cierto, ante una situación descontrolada, en donde las instituciones y actores estén sobrepasados, podemos recurrir a la fuerza militar —vía excepción constitucional—, pero creo que debiera ser temporal y excepcionalmente, ya que los hechos demuestran que no es la herramienta más adecuada.

Entonces, ¿por qué se extiende el crimen organizado?

Bueno, se expande allí donde encuentra actores, instituciones débiles y Estados frágiles; se propaga porque halla las condiciones, o terreno fértil, para asentar y expandir el negocio; se disemina con mayor facilidad si encuentra áreas geográficas debilitadas o vulnerables, espacios vacíos ajenos al control del Estado. De hecho, se consolida en ese territorio para, a partir de dicha posición, disputarle al Estado su control y así someter a la población existente.

Por otro lado, si el Estado posee organizaciones poco robustas y profesionales, el crimen organizado tiene una inmensa ventaja; en general, donde hay ausencia de aparatos de inteligencia. Estamos hablando de que los Estados deben poseer un sistema de inteligencia moderno. Uno que le entregue al poder político y a las instituciones del Estado información de calidad. En otras palabras, estamos hablando de construir un sistema de inteligencia robusto, efectivo, con alta tecnología, y que cuente con una base de datos que nos permita contar con mejor capacidad de poder resolver muchos riesgos y amenazas.

De todas maneras, hay que poner atención, además, a las democracias más frágiles. Qué duda cabe de que son el objetivo de este tipo de amenaza. La debilidad en el estado de derecho, un sistema judicial poco efectivo e instituciones débiles son el ámbito en donde mejor se mueven estas organizaciones.

En la región, las principales preocupaciones de América Latina, para el año 2024, son el crimen y la violencia, con un 51%. Es decir, en Latinoamérica, un 51% de la población estima que es la principal preocupación por sobre la inflación, por sobre la pobreza, por sobre el desempleo, por sobre la corrupción y por sobre la educación, como se señala en la diapositiva.

Seguridad y crimen organizado se elevan a principal riesgo para Latinoamérica en 2024



Ahora bien, si el fenómeno lo situamos en un contexto, lo que podemos ver es que el crimen organizado actúa en diversas formas, tales como narcotráfico, criminalidad, migraciones, terrorismo, y usando los espacios vacíos o deshabitados como una ventaja adicional. Ello constituye, para el caso nacional, una gran alerta, ya que nuestro país —nuestra geografía— posee muchos “espacios vacíos”. Estos espacios vacíos se transforman en áreas sin ley y son ocupadas por organizaciones no estatales que le van a disputar al Estado su soberanía.

Entonces, en el contexto de una política de Estado, esta debe revisar muy bien cuáles son aquellos espacios vacíos que la geografía presenta, con la finalidad de poder tener y ejercer un adecuado control.

Tenemos una soberanía inefectiva y no afectiva. Cuando digo soberanía inefectiva, es porque no está cumpliendo con el principal rol de un Estado, que es el de entregar seguridad y desarrollo, y como resultado de ambas condiciones, obtener el bienestar adecuado para la totalidad de su territorio. La soberanía afectiva, en cambio, es un reto para el Estado y, además, uno de sus principales objetivos. Como mencionamos antes, debe garantizar “seguridad y desarrollo” a todos los habitantes, ya que ambas son claves para el bien común.

Pero el crimen organizado también encuentra espacios en la ausencia de una efectiva integración

regional, beneficiándose de la inestabilidad económica y política y, sobre todo, afecta allí donde hay desafección y desconfianza entre ciudadanía y élite. O digámoslo de otra forma, el crimen organizado va a capitalizar allí donde la unidad y cohesión nacional sean más frágiles. Por ello, nosotros, como chilenos, tenemos que comprometernos constantemente a reforzar la unidad y cohesión nacional, ya que son factores de gran importancia.

- Narcotráfico
- Criminalidad
- Migraciones
- Terrorismo
- Espacios vacíos
- Soberanía inefectiva
- Estado derecho frágil
- Falta de Institucionalidad
- Gobiernos Ideologizados
- Ausencia integración regional
- Inestabilidad económica
- Inestabilidad política
- Desafección y desconfianza entre ciudadanía y elites.



La diapositiva que se presenta a continuación se denomina “Arco de inestabilidad a nivel global”.

Dicho arco de inestabilidad global se extiende por México, América Central, Colombia, Ecuador y Perú; aborda el continente africano, fundamentalmente el Magreb; África Saheliana, África Subsahariana, y además contiene el Medio Oriente y alcanza el Sudeste Asiático. Dicha área global es la zona donde se concentra la mayor cantidad de inestabilidad a nivel global y allí se concentran no solo los conflictos tradicionales, como la guerra, sino que la producción de drogas, tráfico de armas, entre otras afeciones. En consecuencia, en dichas áreas de inestabilidad, el crimen organizado encuentra sus principales bases de operaciones.

Chile, hasta hace poco, no era parte de dicha área geográfica. De hecho, Sudamérica estaba fuera del “arco de inestabilidad”. Sin embargo, actualmente, no cabe duda de que ya estamos dentro. Así y todo, la pregunta central que hay que hacerse es si dicho arco de inestabilidad va a seguir creciendo, o bien es posible revertirlo. Porque no vamos a poder retrotraerlo a lo que era Chile —en este caso específico— a décadas atrás, pero sí podríamos decir que tenemos que aspirar razonablemente a neutralizar el avance del crimen organizado, que es el concepto básico del arco de inestabilidad global.

Entonces, ¿cuál es la relevancia de este tema?

Si consideramos que la naturaleza del crimen organizado y sus principales amenazas es transnacional, entonces se requieren respuestas multilaterales de los Estados, con la finalidad de poder colaborar conjuntamente en enfrentar los principales desafíos.

Ahora, dicha cooperación se facilita cuando los Estados son más robustos, más institucionalizados, o cuando exhiben mejores niveles de gobernabilidad, todas condiciones esenciales para poder tener éxito ante las diversas amenazas. Sin embargo, Chile debe hacer el esfuerzo por desarrollar una política de coordinación vecinal, regional y hemisférica en este ámbito, para neutralizar las actuales amenazas, principalmente provenientes de las organizaciones criminales y del narcotráfico.

Debilidad Estatal:

- La actividad criminal muchas veces es inversamente proporcional a la fortaleza institucional. Relación de suma cero.
- En estados débiles, con institucionalidad frágil la actividad criminal encuentra terreno fértil.
 - Limitada o frágil capacidad estatal
 - Limitada capacidad y presencia coercitiva OO.SS.
 - Débil aparato judicial
 - Escaso control de su territorio. No se cumple con una soberanía efectiva.
 - Espacios vacíos, son ocupados por fuerzas no estatales y normalmente se convierten en territorios sin ley.
- Se requiere Estados más eficientes, fortalecer nuestra democracia, apoyándonos en una mejor organización y presencia del Estado, incorporando tecnología, en un proceso que "integre y coordine" la totalidad de nuestra institucionalidad horizontal y verticalmente, sin interferencias mutuas.
- Ello requiere cuerpos legales que respalden lo anterior.



A continuación, desarrollaremos la noción de debilidad institucional y su impacto en el accionar del crimen organizado.

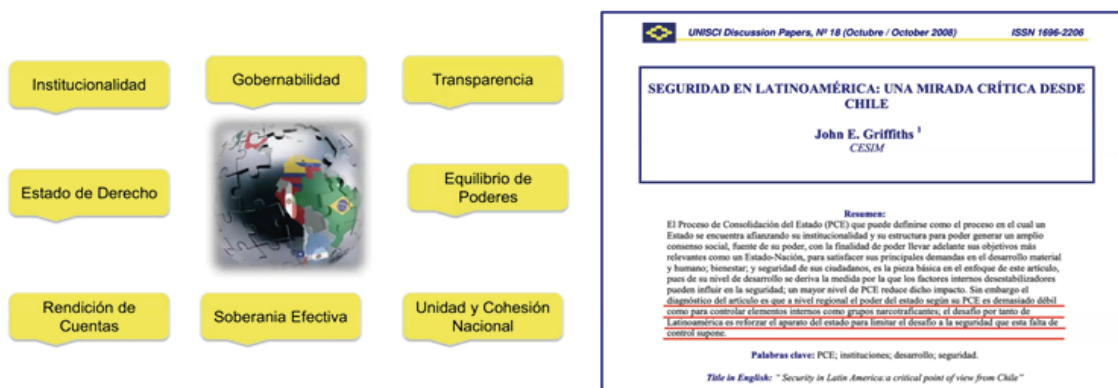
Si observamos la región, vemos que la criminalidad es inversamente proporcional a la fortaleza institucional, es decir, mientras más robusta la acción criminal, pareciera que más frágil se torna el Estado. Los Estados están siendo cada vez más débiles para enfrentar el fortalecimiento de toda actividad ilegal. Hay una reducción de suma cero entre el crimen organizado y la capacidad estatal. Evidentemente, en Estados débiles con institucionalidad frágil, la actividad criminal siempre encuentra terreno fértil.

De allí que se requieran Estados más eficientes y fuertes. Fortalecer nuestra democracia es clave, así

como fortalecer el estado de derecho. Nos debemos apoyar en una mejor organización y presencia del Estado en todo su territorio, pero también en un control efectivo de la soberanía del Estado, al menos fronterizo. Dicho control fronterizo debe incorporar tecnología, y así convertir las áreas frágiles en robustas, integrando y coordinando la totalidad de los medios presentes en dichas zonas.

La capacidad estatal, desde la perspectiva de la gobernabilidad, se puede medir o apreciar a través de los factores que la definen y que se aprecian en la siguiente figura:

Capacidad estatal:



Estados que no tienen buen nivel de institucionalidad, estado de derecho, rendición de cuentas, gobernabilidad, soberanía, efectividad, transparencia, equilibrio, poder, unidad y cohesión nacional son Estados frágiles. Los factores anteriormente enunciados son los que, de acuerdo con un modelo del Banco Mundial, nos permiten medir la gobernabilidad. He sumado a la presentación un artículo de mi autoría publicado en el año 2008, sobre la seguridad en Latinoamérica, en el que llamábamos, en esa época, a fortalecer el proceso de consolidación del Estado de nuestro país, a través de una mejor gobernabilidad e institucionalidad, de manera de enfrentar los desafíos y amenazas del horizonte, como las organizaciones criminales y el narcotráfico.

En el siguiente gráfico podemos apreciar la evolución de estos factores desde los años 2013, 2018 y 2023, tanto para Latinoamérica como particularmente para Chile.

Observamos, en general, tanto en Latinoamérica como en Chile, una disminución de los índices de gobernabilidad. Para nuestro país no es alarmante, comparado con la región, pero sí un serio llamado

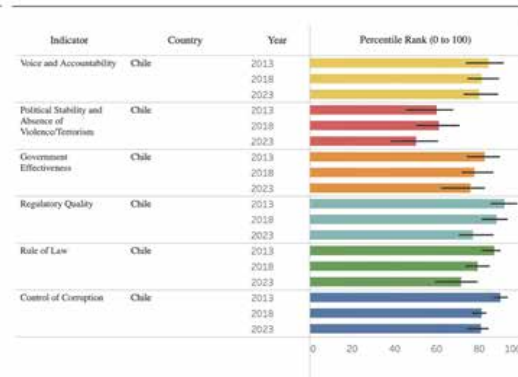
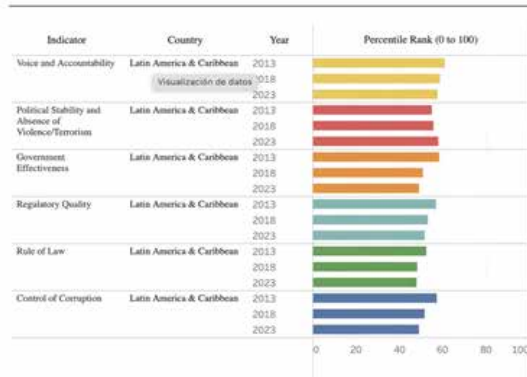
LATINO AMERICA – EL CARIBE

CHILE



Worldwide Governance Indicators

Worldwide Governance Indicators



a la acción para revertir el proceso.

Ya vamos a ver en el índice de terrorismo el año 2023, donde Chile está en el puesto 17. Como es un índice, todo el mundo tiene acceso a él, la gente que quiere hacer inversiones también revisa estos índices de seguridad. Por lo tanto, estar allí no es positivo en ninguna circunstancia. La efectividad gubernamental, la calidad regulatoria de Rule of Law, el imperio del derecho, el control de la corrupción son todos elementos que, de tenerlos en cuenta en una estrategia, van a mejorar nuestra capacidad para enfrentar el crimen organizado.

En materia de homicidios, la situación de la región es la que se aprecia en los cuadros que se muestran a continuación:

Latinoamérica: Tasa de Homicidios



* No confiable, o incompleta

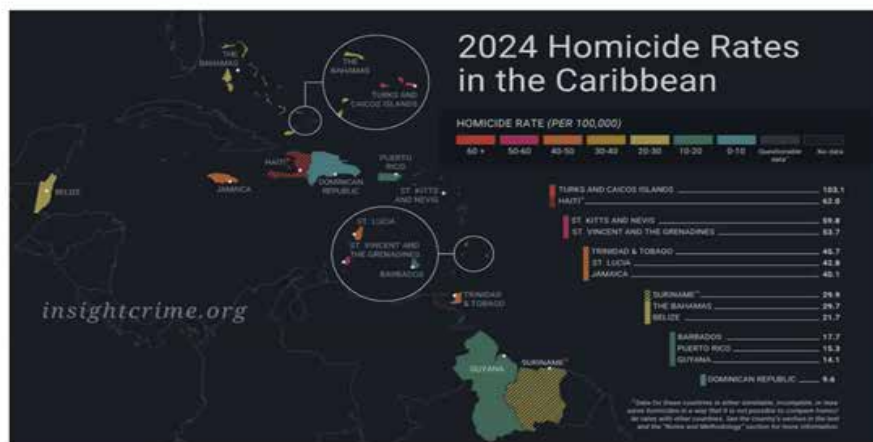
Lamentablemente, la información nos ratifica que Latinoamérica es la región más violenta del mundo. Allí aparecen las tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes.

Encabeza el listado Ecuador, con 38,8 asesinatos; le siguen Venezuela, con 26,2; Colombia, con 25,4; Honduras, con 25,3; y Brasil, con 21,1. Chile figura con un 5,5, pero con un pie de página que indica que la cifra no es confiable, por contradicciones de fuentes consultadas por Insight-Crime, organismo a cargo de la medición.

Adicionalmente, la región posee las 50 ciudades más violentas del planeta, y eso no es algo que nos deba alegrar en lo absoluto.

Por otra parte, la situación en el Caribe es la que se observa en la siguiente diapositiva:

El Caribe: Tasas de Homicidios por cada 100.000 hab.

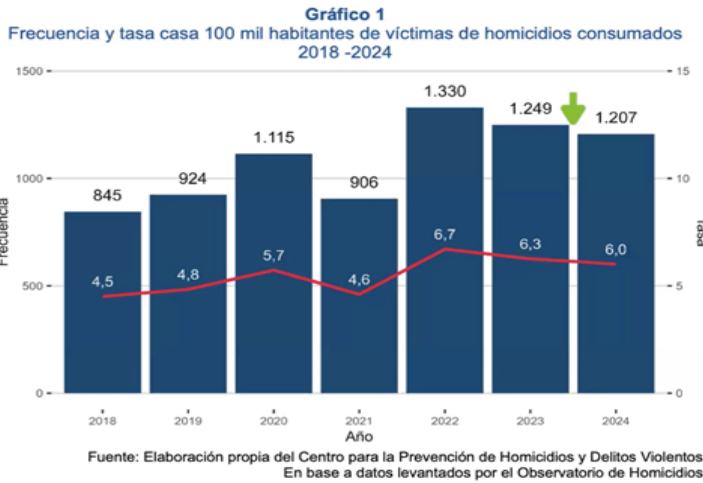


Si comparamos las tasas de criminalidad del Caribe versus las de Latinoamérica, estamos, por cierto, bastante mejor. A modo de ejemplo, en la isla Turk y Caicos, la tasa es de 103 asesinatos cada 100.000 habitantes; Haití, 62; otras islas presentan tasas mayores a 50 asesinatos.

Tenemos una vecindad, por así decirlo, en donde este fenómeno está desbordado... Desbordado, completamente. Y por qué es importante tenerlo en cuenta. Bueno, porque es el sector en donde nosotros (Chile), geográficamente, nos encontramos.

Ahora, ¿cuál es el estado del arte en Chile en materia criminalidad? Las siguientes cifras están basadas en el Informe Nacional de Víctimas de Homicidios en Chile del año 2024.

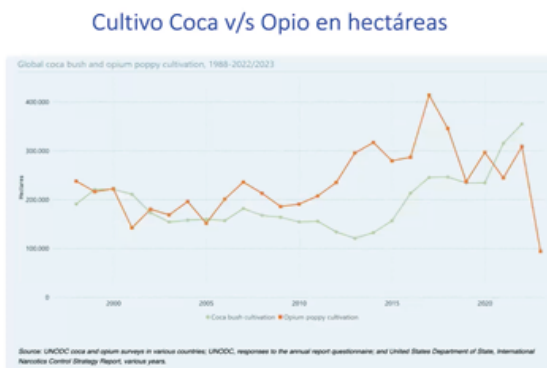
Estado del arte en Chile:



Una tasa superior a 6 asesinatos cada 100.000 habitantes no es una tasa alta para la realidad Latinoamericana, pero sí lo es para la historia de nuestro país, acostumbrado a tasas menores. Las cifras en otras regiones del mundo es la siguiente: Europa, de 2 a 3; en Estados Unidos, entre 4 y 5.

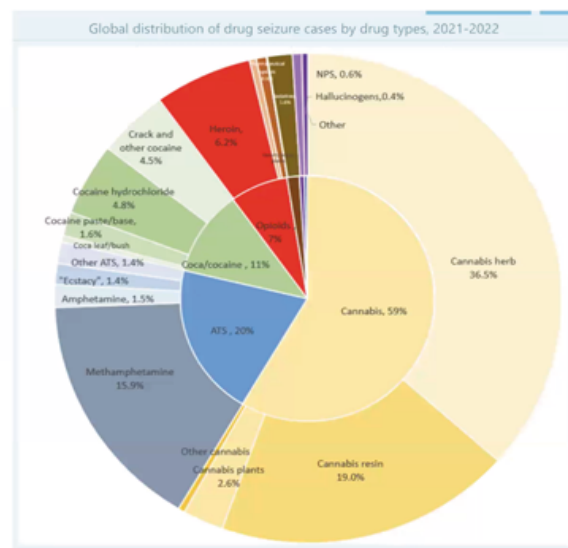
Un aspecto para mencionar es que, si la cifra de 6 asesinatos como promedio de Chile la segmentamos, para ver la realidad nacional, encontraremos que el nivel de homicidios a lo largo del país posee variada intensidad, siendo en muchas comunas la tasa superior a 10 asesinatos cada 100.000 habitantes. Sin duda, el desafío es bajar esa tasa de criminalidad lo antes posible.

En materia de drogas, la situación global se muestra en la siguiente figura:



Mensaje clave

Los grupos delictivos organizados transnacionales se han adueñado de algunas zonas de triple frontera aprovechándose de la escasa gobernanza, como en el caso del Triángulo de Oro, donde algunos grupos están diversificando sus carteras más allá del tráfico de drogas e incorporan a ellas un catálogo cada vez más amplio de actividades ilícitas, como el tráfico de fauna y flora silvestres, la extracción ilegal de recursos y el fraude financiero



Si ahora abordamos la realidad regional, la realidad es que la producción de cocaína se ha disparado desde más de 1.000 toneladas en la década anterior a casi 3.700 toneladas en la actualidad. Esto va en directa relación a la mayor superficie de hoja de coca existente en el continente. La hoja de coca puede tener hasta cinco cosechas al año. Por ello, el desafío está en diversificar consumos alternativos, cambiando la conducta de numerosos campesinos que producen hoja de coca para motivarlos a cultivar café, por ejemplo.

Después de la pandemia de COVID-19, la producción de cocaína aumentó exponencialmente. Hoy el mercado de la cocaína está fuera de control por los montos de producción históricos alcanzados regionalmente. Por cierto, ello genera muchos recursos a las organizaciones criminales.

Ahora deseo compartir con ustedes la percepción de amenazas desde la perspectiva nacional. Para ello, nos basaremos en la encuesta anual que realiza el Centro de Pensamiento AthenaLab, a través de la empresa Ipsos, en donde me desempeño como jefe de Estudios.

El primer cuadro nos refleja la percepción de amenazas a la seguridad nacional de Chile (2024).



En materia de percepción de amenaza, el narcotráfico y crimen organizado figuran como la amenaza crucial, o más importante, para nuestro país. Llegamos a un 95%. Es decir, 9,5 chilenos de cada 10 estiman que este es el principal problema. La porosidad de las fronteras figura en segundo lugar, estando altamente relacionado este factor con las facilidades de las que se aprovecha el crimen organizado.

La siguiente figura nos presenta la misma pregunta realizada el año 2025 y los resultados ratifican —como principal preocupación— al crimen organizado y el narcotráfico como la principal amenaza

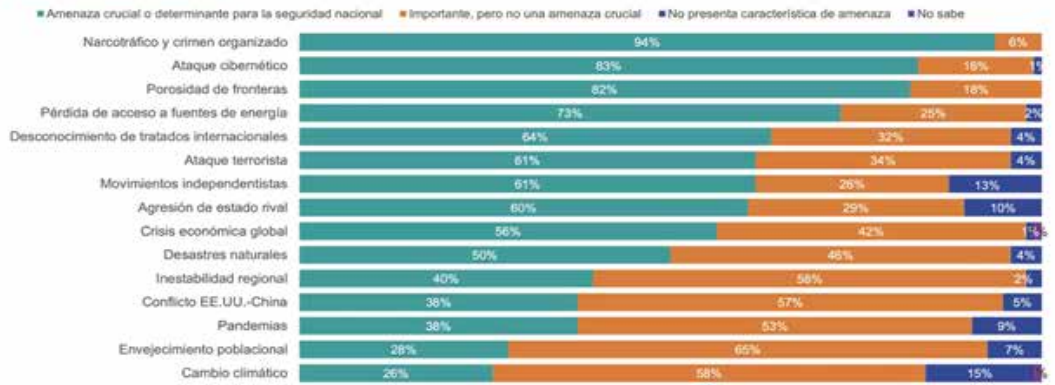
Encuesta 2025 AthenaLab. Seguridad

AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL DE CHILE: EXPERTOS/AS



Por cada uno de los temas mencionados, seleccione cuál considera una amenaza crucial o determinante para la seguridad nacional, una amenaza importante sin ser crucial o una que no presenta características de amenaza.

Base: 96, Total muestra expertos Chile



Cuando los resultados no suman 100, esto puede deberse al redondeo de la computadora, a respuestas múltiples o a la exclusión de respuestas no conocidas o no deseadas.

39 -D Ipsos | Encuesta de Seguridad y Defensa Nacional



para Chile.

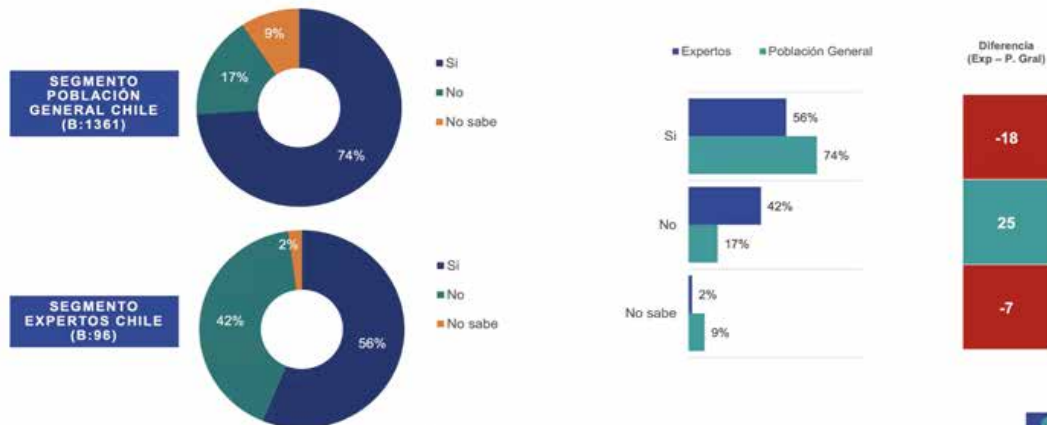
En consecuencia, narcotráfico, crimen organizado y porosidad de la frontera son las principales amenazas percibidas para nuestra seguridad.

Otro aspecto relevante en la mencionada encuesta fue la consulta respecto de la posibilidad de crear una nueva institucionalidad para la protección de fronteras. Los resultados se acompañan en la siguiente figura:

CREACIÓN DE NUEVA ORGANIZACIÓN ESPECIALIZADA: POBLACIÓN GENERAL Y EXPERTOS/AS CHILE



¿Está de acuerdo con la creación de una nueva organización especializada (del tipo FF.AA. o de Orden y Seguridad) en el control permanente de fronteras?



Respecto de las tareas esenciales asignada a nuestra fuerzas armadas, la percepción se muestra en la siguiente figura:

Atribución de tareas a las Fuerzas Armadas



Ahora, respecto de las atribuciones de tareas a las fuerzas armadas aparte de las principales establecidas en la Constitución, figuran la vigilancia y protección de fronteras. Es relevante distinguir conceptualmente dos ideas:

- La vigilancia de la frontera está a cargo, constitucional y legalmente, de Carabineros de Chile.
- Sin embargo, las fuerzas armadas y el Ejército, en particular, tienen el deber y misión de ejercer el control militar de frontera, a través de su presencia y permanentes reconocimientos.

Los militares tienen el deber de ejercer el control militar de frontera. Es decir, tienen que ver qué ocurre en la frontera, porque ese es el lugar donde se desplegarán en casos de crisis o conflictos, entonces sería absurdo decir que no va a haber un control militar de frontera o, por lo menos, una presencia en la frontera de forma permanente. En otras palabras, se debe conocer y tener actualizada la situación y estado del terreno en la frontera en forma permanente, ya que las áreas geográficas sufren modificaciones permanentes por la acción de la naturaleza y de empresas que operan en la frontera. Adicionalmente, con la medidas de confianza mutua por los potenciales conflictos limítrofes, hace unas décadas limitamos la presencia de unidades en la frontera. Lo anterior motivó un cambio de cultura y una ausencia apropiada de fuerza militar en la frontera, lo que se transformó,

lamentablemente, en una facilidad para el crimen organizado.

Fragilidad institucional:

- Chile se encuentra viviendo cuatro crisis simultáneamente.
 - Crisis de Gobernabilidad
 - Crisis de institucionalidad
 - Crisis de representatividad
 - Crisis de seguridad
- Sin embargo, de la mayoría de los países de la región, Chile es el que posee la mayor fortaleza para superar los desafíos.
- Ello pasa indudablemente por fortalecer la democracia como forma de gobierno, el pleno estado de derecho, el orden y la seguridad pública.



Ahora, abordaremos con un poco de mayor profundidad la realidad nacional y el deterioro de su fragilidad institucional.

Hay que partir reconociendo que en Chile estamos viviendo cuatro crisis simultáneamente: una crisis de gobernabilidad; una crisis de institucionalidad, que puede tener distintas perspectivas, pero tendremos que coincidir que es una realidad; una crisis de representatividad política, que afecta la calidad de la democracia y ha favorecido la eclosión de una crisis de seguridad; y, desde luego, una crisis de seguridad relevante o importante. Creo que también es importante reconocer que Chile es el país que posee la mayor fortaleza para poder superar los desafíos.

Voy a terminar con dos conclusiones parciales:

La primera, la militarización de la respuesta al crimen organizado no es la respuesta más efectiva y no lo ha sido en ningún lugar, a lo menos en la región. No existe fuerza más poderosa, aún más que la fuerza policial, o bien más que la fuerza militar, que la fuerza del estado de derecho.

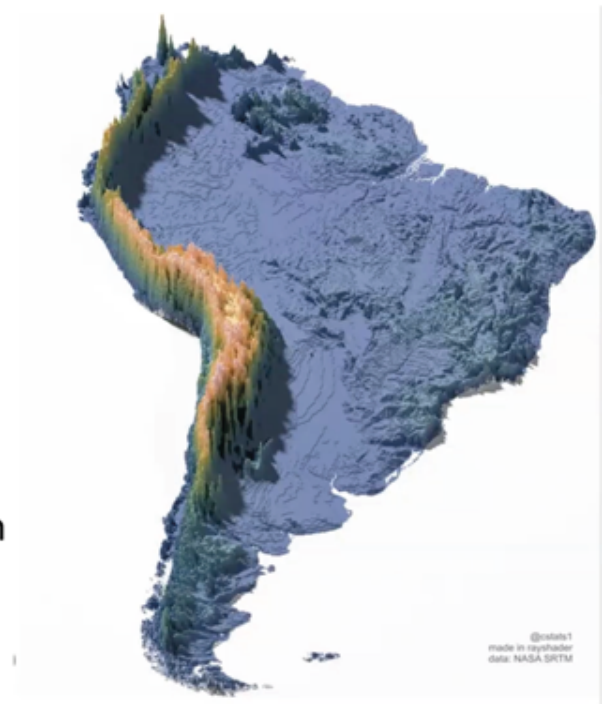
La segunda consideración es que la voluntad de imponer el estado derecho es la verdadera llave

Consideraciones finales:

- Los equilibrios entre la actividad criminal y la capacidad institucional para enfrentarla constituyen un **problema político y estratégico** de primer orden, que está determinado por la calidad de su democracia, la efectividad de los gobiernos y por la coordinación multilateral entre Estados.
- Ningún Estado de manera unilateral tiene altas probabilidades de detener la expansión de los mercados criminales si renuncia a **la cooperación regional**. En ello la simetría de régimen democrático, entre Estados, es un catalizador de mayor cooperación.
- La lucha contra la delincuencia es hoy un **problema de seguridad nacional** de primer orden, y no solo uno de seguridad ciudadana o seguridad pública.
- La delincuencia deja de ser un fenómeno normal cuando los **ciudadanos están dispuestos a sacrificar sus libertades públicas y derechos** en aras de la seguridad

Consideraciones Finales:

- No hay duda de que el crimen organizado se encuentra amenazando nuestra democracia.
- Sin embargo, es la democracia la mejor herramienta para su neutralización, siempre y cuando dicha democracia este fortalecida y exista el consenso necesario de su utilidad y necesidad de que dicha democracia nos aporte seguridad y desarrollo.
- Hoy Chile requiere un gran acuerdo nacional en torno a la amenaza del crimen organizado.
- Para ello es fundamental fortalecer el estado de derecho.



maestra para —a través de la ley y el orden, la institucionalidad y el Poder Judicial— convertirse en el verdadero y efectivo instrumento para poder enfrentar este fenómeno.

Y termino con algunas consideraciones finales que estimo importantes.

Los equilibrios entre la actividad criminal y la capacidad institucional de enfrentarla constituyen, sin ningún lugar a dudas, hoy un problema político y estratégico que afecta la seguridad nacional. Político, porque es allí donde está la solución, y estratégico, porque debemos pensar estratégicamente, debemos delinear la estrategia. Debemos delinear el plan, debemos adaptar las instituciones del Estado a esta nueva realidad.

Si uno quisiera hacer un gran resumen, uno diría que Chile tiene una institucionalidad propia de la Guerra Fría para enfrentar problemas de post Guerra Fría. Entonces, debiéramos hacer algunos ajustes en el diseño institucional para ser más efectivos y así combatir las nuevas amenazas.

Ningún Estado, de manera unilateral, tiene altas probabilidades de detener la expansión de los mercados criminales si renuncia a la cooperación regional.

En ello, la simetría del régimen democrático entre Estados es un catalizador que facilitará la mayor cooperación interestatal; por eso es importante fortalecer la democracia adicionalmente, y hoy más que nunca. Sin un adecuado grado de seguridad, no existirá la posibilidad de tener democracia plena.

La lucha contra la delincuencia hoy es un problema de seguridad nacional. No cabe ninguna duda de ello. Sin embargo, Chile no posee una arquitectura o gobernanza de seguridad nacional. Toda arquitectura de seguridad nacional lleva implícito un sistema de inteligencia robusto y eficiente para los desafíos de hoy y mañana, no los de ayer. Pero carecemos de un sistema de inteligencia robusto, así como carecemos de una estructura de seguridad nacional que permite integrar y coordinar a todas las instituciones. Y cuando hablo de seguridad nacional, me refiero a una capacidad de integrar y coordinar instituciones. Eso es lo que hace una estructura de seguridad nacional, básicamente.

Finalmente, creo que Chile está en un punto de inflexión en materia de seguridad. Se nos está cerrando la ventana de oportunidad; mencionaba anteriormente que tenemos una ausencia en arquitectura de seguridad nacional.

Siempre debemos pensar e identificar cuál es la naturaleza de la amenaza. Si la naturaleza de la amenaza es militar, hay que usar y emplear la fuerza militar. Pero si la amenaza es de naturaleza no militar, nunca podrá solucionar el problema de seguridad si se privilegia solo la fuerza militar y no se usan los otros instrumentos de poder de un Estado.

Hoy estamos insertos en un escenario de mayor competencia y confrontación internacional. Estamos en una transición del orden internacional hacia un modelo aun no definido claramente, en un contexto más complejo, volátil, incierto, ambiguo, disruptivo, e inseguro. En consecuencia, más que nunca nos debemos pensar estratégicamente. Debemos prepararnos para un escenario más adverso en materia de seguridad. Y debemos comenzar a construir la arquitectura de seguridad, su correspondiente planificación y la respectiva estrategia, ya que nuestra ventana de oportunidad se está cerrando.

No hay duda de que el crimen organizado se encuentra amenazando nuestra democracia. Repito: la democracia es la mejor herramienta para su neutralización, que era el título de la presentación solicitada, siempre y cuando esta democracia esté sólida y robusta. Hoy, Chile requiere de un gran acuerdo nacional para enfrentar la amenaza del crimen organizado.

Creo que todas las candidaturas del próximo período presidencial tienen que pensar esto, y no como una propuesta que les dé ventaja, sino como una propuesta que sea el resultado de un gran y efectivo acuerdo nacional, para verdaderamente tener posibilidades de neutralizar una amenaza que afecta la esencia del bien común general, su seguridad y desarrollo.

Muchas gracias por la atención, y agradezco nuevamente a la Universidad Miguel de Cervantes por la posibilidad de compartir preocupaciones en torno a nuestra seguridad nacional.

PIAD

Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia

Cuaderno N° 6 - Marzo 2026.

Periodicidad: mensual

Equipo Editorial

Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia
Dirección de Comunicaciones y Vinculación con el Medio
Universidad Miguel de Cervantes

Eduardo Saffirio Suárez
Alberto Aguirre Santiago
Paulina Román Manzo

Diseño y Diagramación
Dirección de Comunicaciones
Universidad Miguel de Cervantes
Alberto Aguirre Santiago

Distribución digital
Vicerrectoría de Comunicaciones y Vinculación con el Medio



UMC
Universidad
Miguel de Cervantes