

ESTADO ACTUAL DE LA SEGURIDAD Y LA POLÍTICA DE DROGAS EN CHILE

EDUARDO VERGARA B.

INTRODUCCIÓN

Como en muchos países de la región, Chile está en medio de un debate nunca antes visto respecto a sus políticas de drogas. Por una parte, en los últimos años una serie de hitos internacionales han permeado profundamente la agenda nacional. Desde las declaraciones respecto a la necesidad de buscar alternativas a la guerra contra las drogas dadas por el presidente colombiano Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-) en el marco de la Cumbre de las Américas de 2012, el informe *El problema de las drogas en las Américas* presentado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2013, pasando por las acciones permanentes de algunos expresidentes latinoamericanos en la Comisión Global, el inicio de un proceso de regulación del cannabis en Uruguay, hasta los cuatro estados que democráticamente decidieron regularlo en Estados Unidos, durante los últimos cuatro años nadie ha quedado indiferente. Por otra parte, en el ámbito nacional las políticas de drogas han estado lejos de cumplir con sus objetivos de reducir el consumo y el narcotráfico, generando inevitables cuestionamien-

tos. Este escenario ha permitido que una serie de actores de la sociedad civil logran, de la mano de los vientos internacionales, poner en la agenda la necesidad de mejorar las políticas de drogas actuales, basándose en el fracaso evidente de las metas nacionales autoimpuestas.

De igual manera, diversos actores políticos han adquirido nuevos niveles de protagonismo en esta temática. Los partidos políticos no se han quedado atrás. Mientras que los ligados al pensamiento liberal y la derecha fundamentan sus argumentos en las libertades individuales y los posibles beneficios económicos, la izquierda convencional lo hace respecto a los efectos de las políticas sobre los que menos tienen, y los sectores más progresistas hablan, tímidamente, de la necesidad de establecer modelos regulatorios amplios y responsables. Estos escenarios han permitido que la discusión se haga presente con mucha fuerza en el Congreso Nacional y que la opinión pública siga demostrando, progresivamente, su apoyo a esta necesidad de cambio.

Hoy, más que nunca, este debate ha cobrado una importancia y seriedad trascendentales, per-

mitiendo que el país se enfrente a la posibilidad real de cambiar el rumbo de su política de drogas.

En paralelo al esperanzador escenario que vive Chile respecto a este debate, la seguridad ciudadana se ha mantenido como uno de los asuntos más importantes en el debate nacional. Un país que comparativamente con sus vecinos es considerado seguro y que tiene una capital considerada la más segura de América Latina (*The Economist*, 2015), enfrenta una opinión pública cada vez más crítica respecto a las políticas implementadas hasta hoy. La ciudadanía muestra grandes niveles de descontento con los esfuerzos realizados. La inseguridad se mantiene entre sus máximas preocupaciones y la desaprobación respecto a su manejo por parte del gobierno ha llegado a niveles nunca antes vistos. Sin ir más lejos, la más reciente encuesta Adimark, que mide mes a mes al gobierno de turno en diferentes áreas, reveló que el país está en un nivel histórico de desaprobación respecto al manejo que el gobierno le está dando a la delincuencia, con un rechazo del 92% (GfK Adimark, 2015). Junto con esto, cabe destacar que en 2014 el 79,9% de los chilenos aseguraba que la delincuencia había aumentado en los últimos doce meses, ubicándola como el tercer mayor problema del país, y al “tráfico de drogas” en el quinto (Fundación Paz Ciudadana, 2014).

En paralelo, otros indicadores muestran que, a pesar de la desaprobación, la victimización y el nivel de denuncias, en los últimos años el grado de temor en la ciudadanía no ha empeorado de gran manera: mientras se mantuvo en el rango de 15 y 19,5, en 2014 fue de 13,8 (GfK Adimark, 2014). Cabe destacar que esfuerzos concretos liderados por la Subsecretaría de Interior han mostrado, gracias a nuevas lógicas para enfrentar los problemas, resultados positivos que es importante analizar. Por ejemplo, tras una crisis provocada por el alza en el robo a cajeros automáticos, se decidió implementar una serie de estrategias, entre ellas tipificar el robo de cajeros como un delito, junto con multar a los dueños (bancos privados) cuando no tomaban las medidas preventivas necesarias. Entre enero y agosto

de 2015 hubo una reducción de 75% en estos robos (Labrin, 2015).

Este artículo tiene el objetivo de entregar la visión más reciente respecto a la seguridad en Chile, junto con analizar el estado actual de la política de drogas y hacer un pronóstico a corto plazo, con énfasis en la relación entre seguridad y drogas, necesaria para entender ambos debates. Por último, da luz respecto a posibles reformas y políticas que podrían ser aplicadas para mejorar la situación actual, basándose principalmente en estrategias que comuniquen correctamente los logros alcanzados y cuyo objetivo sea aumentar los niveles de confianza institucional, que al estar hoy en niveles bajos generan un círculo vicioso con consecuencias muy negativas.

1. SENSACIÓN DE INSEGURIDAD EN CHILE EN UNA PERSPECTIVA POLÍTICA

Uno de los debates que enfrenta el país respecto a la seguridad tiene que ver con la interrogante respecto a si la sensación de inseguridad manifestada por la ciudadanía condice con la realidad. En otras palabras, si lo que la ciudadanía percibe se debe a factores reales que influyen sobre esta, la crisis de desconfianza institucional transversal que afecta al país y el rol de actores políticos que históricamente han hecho de la inseguridad un negocio, o si todavía falta una comprensión real y mucho más amplia del fenómeno en cuestión. Los sectores más progresistas en Chile han caído en la misma lógica de una serie de países latinoamericanos, al no ser capaces de dar respuestas y soluciones a la inseguridad. Es más, al permanecer estáticos frente al desafío han entregado en bandeja el monopolio de la seguridad a los partidos de derecha, jugando en su cancha e intentando usar ideologías, propuestas y políticas de mano dura que no le corresponden. Como es de esperar, jugar en otra cancha y con reglas ajenas continúa resultando en una predecible derrota.

Sin ir más lejos, la campaña del candidato de la coalición de derecha en 2009, Sebastián Piñera

(2010-2014), se centró en la lucha contra los delincuentes. Poniendo este elemento al centro de su discurso, el empresario llegó al poder en marzo de 2010. Su eslogan más recurrente fue “A los delincuentes se les acabó la fiesta”. Mientras tanto, y como ha sido la tónica desde el retorno a la democracia, los candidatos del ala progresista y de izquierda no lograron presentar nuevas propuestas de seguridad. Pero, ¿se les acabó efectivamente la fiesta a los delincuentes durante el gobierno del presidente Piñera? ¿Qué tan efectiva ha sido la propuesta entregada por estos sectores? Estas dos preguntas resultan clave para entender el escenario actual, entregando objetividad.

En términos generales, hay indicadores y señales mixtas que explican parcialmente una reducción en fenómenos relacionados con la inseguridad, como son la delincuencia y la victimización. Mientras tanto, por otro lado, y al faltar una mirada realmente profunda que explique la totalidad del fenómeno, parece que una porción bastante grande de fenómenos delictuales no están siendo considerados.

Por ejemplo, entre 2010 y 2013 según la “Enusc 2014” (Encuesta nacional urbana de seguridad) de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior, la victimización se mantuvo entre el rango de 28,2 (2010) y 24,8 (2013), mostrando una baja respecto a 2009, al inicio del periodo, cuando se encontraba en 33,6, y a 2008, cuando fue de 35,3.

Otros indicadores muestran que no hay mayores diferencias, como en el caso de la victimización por robo o intento de robo en los últimos seis meses. Mientras que en 2010 fluctuó entre 33 y 40,2, los tres años anteriores estuvo en el rango de 41,7 y 36. Otro dato tiene que ver con los homicidios, que entre 2010 y 2013 fluctuaron, según el Ministerio Público, entre 1.416 casos en 2010, 1.614 en 2011, 1.459 en 2012 y 1.552 en 2013, lo cual representa una baja respecto a los años previos: en 2008 fueron 1.705 y 1.680 en 2010. En 2014 volvieron a subir, a 1.782.

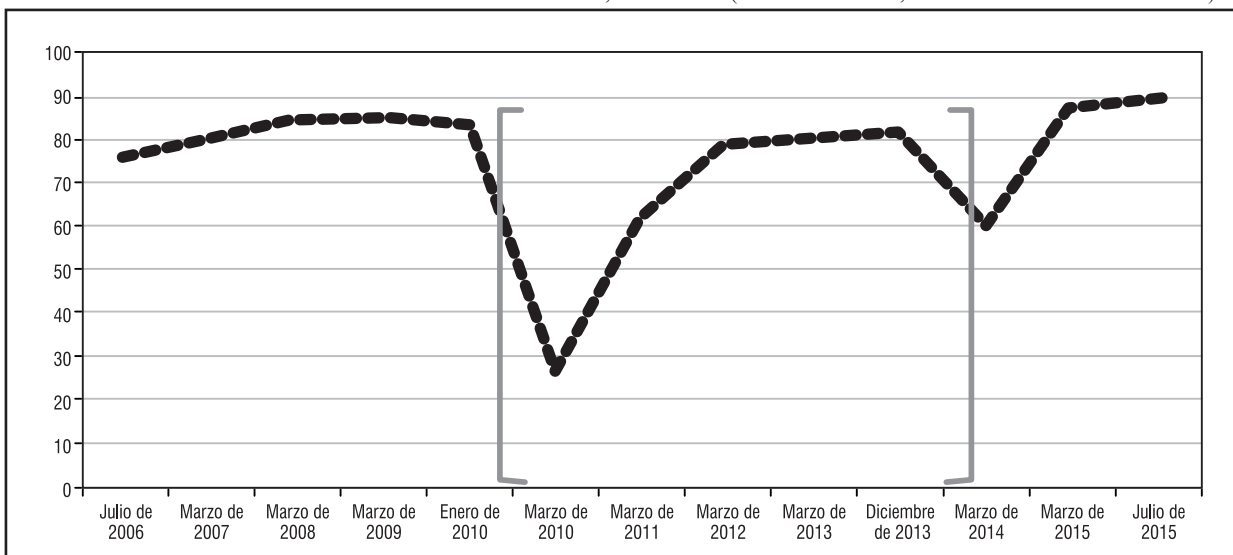
Por otra parte, al analizar las estadísticas correspondientes a la población penal, si bien hubo

un aumento en el periodo 2010-2013, se debe al comportamiento creciente y esperado a partir de 2000. Mientras que ese año la población penal en sistema cerrado llegaba a 32.051 y fue en aumento llegando a 50.923, en 2010 inició una baja durante el resto del periodo presidencial, llegando a 45.697 en 2013 y a 43.106 en 2014. En cuanto al sistema abierto, llegaba a 50.733 (Fundación Paz Ciudadana, 2014).

Tanto la promesa pública y recurrente de aplicar mano dura contra los delincuentes como algunas de las cifras mencionadas generaron efectos sobre la evaluación que la ciudadanía tuvo sobre el gobierno y su manejo de la delincuencia. En particular, estos efectos se vieron durante los primeros años del gobierno del presidente Sebastián Piñera, cuando la desaprobación se mantuvo en niveles bajos con respecto a lo visto en otros gobiernos. Mientras en enero de 2010, y solo tres meses antes de iniciar el periodo presidencial del presidente Piñera, la desaprobación del manejo llegaba al 83% (gráfica 1), al inicio de su periodo tuvo una baja radical, llegando a solo el 26%¹. Durante el resto de su mandato, la desaprobación se mantuvo, volviendo a los niveles iniciales. Sin embargo, entre marzo de 2010 y julio de 2011 no superó 80%.

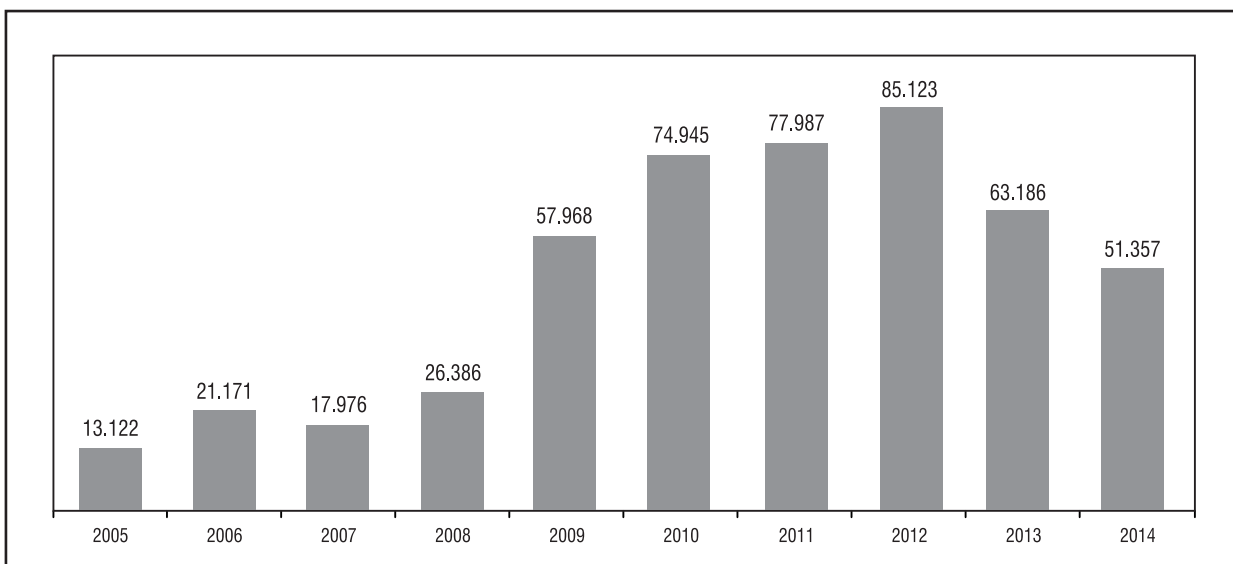
Por otra parte, las estadísticas relacionadas con las drogas mostraron también resultados relativamente positivos, al menos en el campo de las detenciones. Aun cuando el gobierno del presidente Piñera no dio señales de cambiar la ley de drogas, especialmente en lo que a control y detenciones se refiere, las cifras hablan de una realidad diferente. Mientras que en 2012 en Chile hubo 10.370 detenciones por ley de drogas, esta cantidad fue creciendo progresivamente, hasta llegar a su punto más alto en 2012, con 85.023. Lo que parecía un alza sostenida no solo en los últimos diez años, sino un comportamiento esperable para los años siguientes, experimentó una baja en 2013. Por primera vez desde 2002, las detenciones disminuyeron. En 2013 se redujeron a 63.186 y en 2014 a 51.357 (gráfica 2). Lo cual, de acuerdo con algunos expertos, se debe a una instrucción dada a las policías para que

GRÁFICA 1. DESAPROBACIÓN DEL MANEJO DE LA DELINCUENCIA, 2006-2015 (ENTRE CORCHETES, PERIODO DEL PRESIDENTE PIÑERA)



Fuente: elaboración propia con datos de GfK Adimark, 2015.

GRÁFICA 2. DETENCIONES POR LEY DE DROGAS EN CHILE, 2005-2014



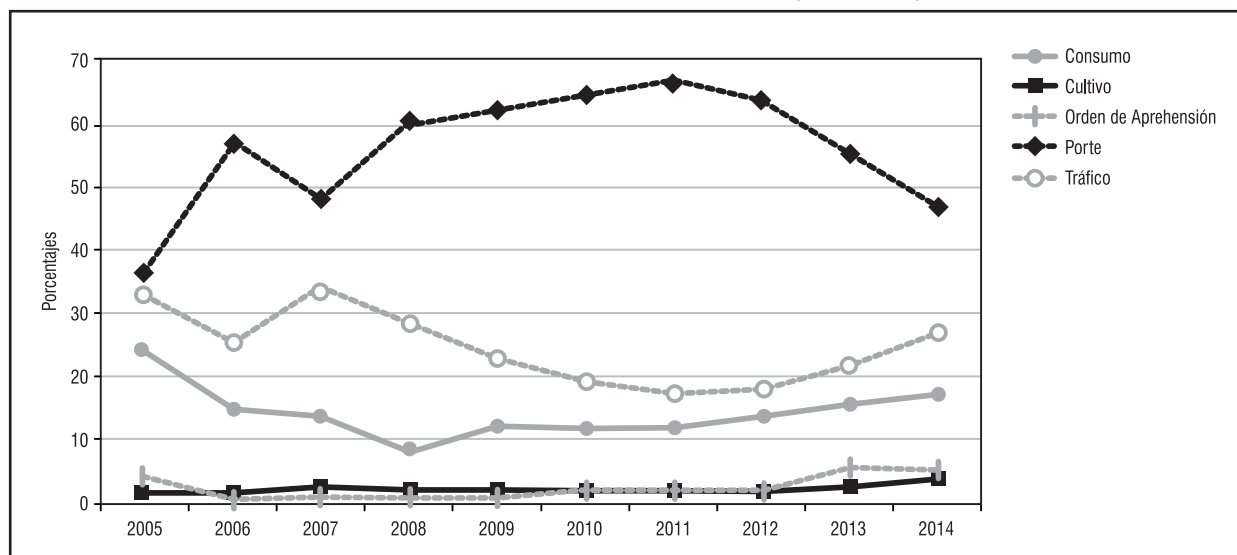
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior, Chile, 2015.

bajaran el foco puesto en las detenciones por ley de drogas y dieran prioridad a la persecución de delitos de mayor connotación social y que tenían mayor impacto sobre la percepción de inseguridad en Chile. De ser así, la instrucción fue razonable y los efectos evidentes².

Al observar la proporción de casuales de detención en una perspectiva comparada vemos que durante el periodo 2010-2012 (que represen-

ta la continuidad del alza), si bien el aumento en las detenciones se mantuvo, estas se debieron principalmente a porte, pasando de representar 62,07% en 2009, a 64,67% en 2010 y a 66,55% en 2011 (gráfica 3). La proporción pertinente al tráfico mantuvo la baja sostenida que venía teniendo desde 2007, para solo volver a subir en 2012. Por otro lado, el porcentaje de detenciones por consumo y cultivo empezó a aumentar desde 2010 hasta la fecha. En concreto, durante los

GRÁFICA 3. PROPORCIÓN DE DETENCIONES POR LEY DE DROGAS (PORCENTAJES), 2005-2014



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior, 2015.

primeros años del gobierno del presidente Piñera esta alza se mantuvo, mostrando una baja solo en lo que respecta a porte. Cabe destacar que la baja en el número de detenciones durante 2013 coincide con su periodo de máxima desaprobación en lo que respecta al desempeño sobre la delincuencia.

El segundo gobierno de la presidenta Bachelet (2014-) no ha presentado grandes cambios en lo que respecta a estadísticas ni en políticas que hagan pensar que podríamos encontrar escenarios diferentes respecto a la seguridad. Esto se debe, en parte, a que desde su posesión en marzo de ese año solo ha pasado un año completo de evidencia, para contrastarla con la mala evaluación que recibe al respecto. Las cifras de 2015 son parciales.

A pesar de ser demasiado temprano en el periodo presidencial para contrastar datos, es posible apreciar que los índices asociados a la percepción de la inseguridad vienen aumentando progresivamente desde 2010. Así, por ejemplo, la percepción sobre el “nivel alto” de delincuencia en “la comuna”³ creció 55% entre el 2010 y 2014 (Fundación Paz Ciudadana, 2014). La baja en otros indicadores es clara también, caso de la prisión y las detenciones por la ley de drogas.

Respecto a esto último, es importante destacar que la proporción de detenidos por porte ha mostrado tendencias a la baja, y las estadísticas por tráfico han mantenido un aumento, acercándose a las proporciones vistas a inicios del 2000. En lo que respecta a detenciones, la variación entre el segundo trimestre de 2014 y 2015 es mínima: solo hubo cincuenta y cinco detenidos menos. Lo que sí es importante es el cambio que se sigue observando en las detenciones por porte, siendo las que presentan la mayor disminución, con 20,9% menos (Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD), 2015).

Este panorama e información pueden contrastarse con la cantidad de denuncias: de acuerdo con datos del programa Denuncia seguro del Ministerio del Interior, que consiste en un canal telefónico con cobertura nacional que permite entregar información sobre delitos y que desde 2010 ha recibido más de setenta mil llamadas, de las cuales veinticinco mil han sido denunciadas, la información de delitos por ley de drogas ocupa un lugar central. Durante el primer semestre de 2015 correspondieron a 88,7% del total. En 2014, del total de delitos simples por esta ley ingresados al Ministerio Público, Denuncia seguro fue denunciante de 12% en el ámbito nacional

y de 30% en la Región Metropolitana. Respecto a resultados judiciales en la historia del programa (2010-2015), del total de las denuncias que terminaron en condena, 66% fue por delitos de microtráfico, 23% por tráfico, 7% por consumo y 3% por cultivo (Rettig, 2015). Durante el primer semestre de 2015 este porcentaje fue de 76% por microtráfico, 13% por tráfico, 9% por cultivo y 4% por consumo.

Cabe preguntarse entonces si las promesas y acciones de los sectores más conservadores han sido más efectivas que las de la izquierda solo respecto a lo que se percibe o más bien en términos reales. Al menos, en lo que a percepción de la opinión pública compete, es posible decir que sí han tenido más efectividad, a pesar de que en la mayoría de los índices que permiten analizar el fenómeno no se observan grandes diferencias. Mientras la magnitud del fenómeno puede ser cuestionable, lo tangible es que hoy los chilenos se sienten menos seguros.

Aquí está el centro del problema: mientras que hasta ahora no ha existido una oferta por parte del progresismo político para enfrentar el problema y, en consecuencia, no se ha generado una posibilidad real de mayor confianza por parte de la ciudadanía, la realidad, los logros y la evidencia tampoco se han comunicado bien. Al mismo tiempo, los análisis, las propuestas y soluciones de la sociedad civil y centros de pensamiento todavía no han logrado permear a los tomadores de decisiones o, al menos, a quienes llevan las banderas del progresismo dentro de las estructuras de poder. En consecuencia, y como hemos destacado al inicio de este texto, el estado actual de desaprobación era un fenómeno esperable. A juzgar por las señales actuales y la ausencia de cambios de fondo en la política, las críticas al manejo de la delincuencia no deberían mejorar a corto o mediano plazo. Esto último, entonces, también enciende las alarmas políticas, ya que la efectividad que ha demostrado la derecha para transformar la inseguridad en un discurso político hace pensar que podría estar en su mejor escenario para volver al poder.

2. DROGAS, NARCOS Y VÍCTIMAS: ESTADO ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA EN CHILE

No hay evidencia de que grandes organizaciones dedicadas al crimen organizado que hayan nacido y perdurado hasta el día de hoy estén operando en el país. Al menos, unas que tengan una magnitud similar a la de los grandes grupos que existen o han existido en otros países de América Latina. A pesar de esto, en el caso de las drogas el escenario presenta ciertas diferencias, ya que ahí sí es posible encontrar una presencia mayor en lo que a organización y poder respecta.

Si bien entre las décadas del 70 y el 90 hubo una presencia importante de carteles en Chile, derrocados o apoyados por la dictadura militar, actualmente la realidad es diferente. El escenario nacional actual se caracteriza por tener una serie de organizaciones y grupos que se autogestionan para cometer delitos o vender droga, sin trascender permanentemente como actores del crimen organizado. Es más, el crimen parece ser bastante desorganizado, mutando permanentemente y adaptándose a una serie de escenarios contingentes y relacionados con los esfuerzos de las policías y la represión que el estado ejerce sobre ellos. Sin ir más lejos, el más reciente estudio del departamento OS-9 (Departamento de Investigación de Organizaciones Criminales) de Carabineros de Chile, muestra que si bien la gran mayoría de los miembros de estas organizaciones son reincidentes, “No podemos hablar de organizaciones. Son grupos, bandas. Terminando “el trabajo” se separan. No se da como constante la permanencia en el tiempo”, detalla Marcos Jiménez, Mayor del OS-9 de Carabineros de Chile (Lezaeta, 2015). La forma en que estos grupos operan, de acuerdo con el mismo informe, se caracteriza por la mutación permanente:

De los asaltos a comercios y bancos se pasó a los robos con objetivos específicos, como farmacias, bencineras y mini mercados. Luego vinieron los cajeros automáticos, las tiendas de lujo con los llamados “alunizajes” y los camiones de valores. Y ahora están en una etapa “emergente” principalmente los robos

de autos de lujo, las estafas telefónicas y los “portonazos” [robo de automóviles en general, desde la puerta del hogar]. En esta línea de evolución se han mantenido constantes los robos a casas (Lezaeta, 2015).

Es más, el nivel de poder de estos grupos es bastante menor, y en oportunidades han recurrido a estrategias de “*marketing* delincencial” para hacer crecer su imagen y poder. Este es el caso de los Malditos, que consiguieron “simular decenas de robos tras pagar 20 millones a guardias y choferes de camiones de valores para fingir ser víctimas” (TVN, 2015).

Por otro lado, en el caso de los grupos dedicados al tráfico de drogas u otras actividades ligadas a la cadena de valor, sí se observa un mayor nivel de organización en sus estructuras y actividades. Un elemento no menor tiene que ver con el uso de armamento de fuego, lo que se debe principalmente a la alta disponibilidad de recursos que tienen en comparación con otras bandas delictuales. Cabe mencionar que las incautaciones de armas de fuego en operativos de droga se han mantenido relativamente estables en los últimos años, no superando las 621 y estando 39% de estas en la Región Metropolitana.

A modo de ejemplo, es posible destacar que los grupos más grandes y con poder que han existido en Chile durante los últimos años son los Cavieres, los Care’ Jarro y los asociados al *Cabro* Carrera, caracterizados todos por establecer grandes redes de tráfico, principalmente en la capital del país, y de profundizar sus redes en los barrios desde donde operaban. En 2012, un estudio de Ciper detectó que en el Gran Santiago existían ochenta y tres zonas ocupadas por los narcos, donde vivían 700.000 habitantes. Estas zonas tienen elementos en común: el número de denuncias es bajo, carecen de servicios, el transporte público es limitado y funcionan como puntos receptores y distribuidores de droga. Como es la tónica de zonas similares en el resto de América Latina, las bandas desempeñan un importante rol comunitario, supliendo de cierta manera al estado y entregando una serie de beneficios so-

ciales y protección a sus vecinos, a cambio de la complicidad y el silencio.

Los Care Jarro, por ejemplo, es una de las bandas más emblemáticas y poderosas que han sido detectadas y desarticuladas en Chile. Recibiendo “cargos de tráfico de droga, lavado de dinero, y asociación ilícita por ambos delitos, además de porte ilegal de armas” (Salazar, 2008), todos sus miembros terminaron con prisión preventiva en junio de 2008, y luego en la cárcel. Este último elemento no es menor, ya que cuando hablamos de la totalidad de sus miembros nos referimos a solo veintidós personas, lo que da cuenta de la magnitud reducida que estas bandas llegan a alcanzar. Claro está que los números aumentan cuando se cuantifican “los soldados” u otros actores que trabajan para ellos en los eslabones finales de la cadena. Sin embargo, estos en su mayoría no son miembros de las bandas.

Más allá de la gran concentración de bandas en la Región Metropolitana, el panorama en el resto de las regiones es bastante dispar. La zona norte de Chile, que contempla las regiones de Arica, Tarapacá, Antofagasta y Atacama, es donde aparte de la Metropolitana existe la mayor concentración de incautaciones, detenciones y proporción de encarcelados por delitos relacionados con drogas. En 2014 allí tuvieron lugar 27% de los procedimientos policiales por ley de drogas. Y allí se concentra también gran parte de la actividad ligada al tráfico, debido a la existencia de más de un centenar de pasos fronterizos ilegales que permiten la entrada de droga desde Perú y Bolivia.

Debido a este escenario, el gobierno de Chile emprendió en 2011 el Plan Frontera Norte (PFN), cuyo objetivo es combatir el crimen organizado en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. Durante los tres primeros años, la inversión fue de más de 35 mil millones de pesos (USD\$50 millones). Este plan no estuvo exento de problemas.

La Cámara de Diputados formó una comisión investigadora que tuvo la finalidad de recabar

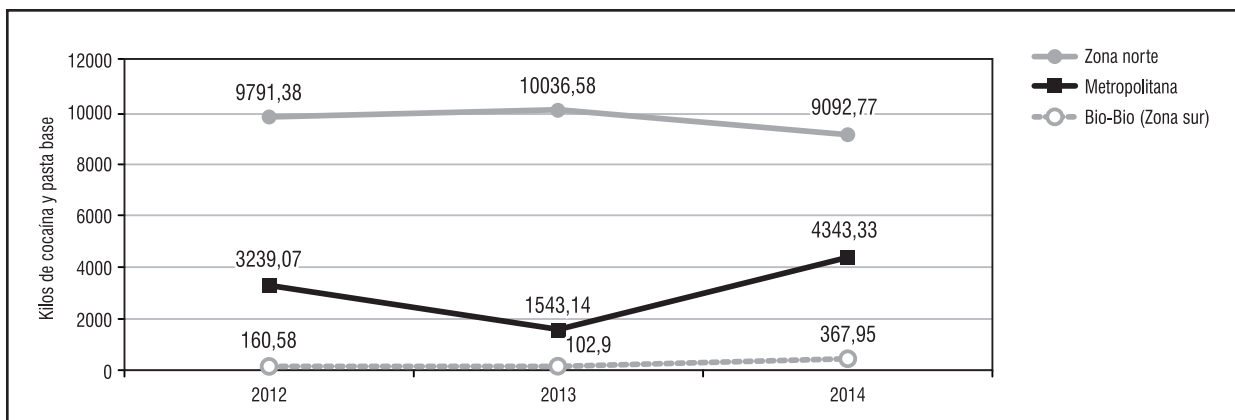
información sobre los cuestionados mecanismos de adquisición de tecnología para el Plan Frontera Norte. Una de sus conclusiones fue que “dentro del mercado público y de los procesos de compra existieron agentes corruptores, tanto públicos como privados, los cuales deben ser perseguidos y sancionados” (Cámara de Diputados, 2012).

Buena parte de las críticas que se le hicieron a este plan durante el proceso señalado tenían que ver con el verdadero impacto que había tenido sobre el ingreso de droga. Al mirar la evolución de los decomisos de cocaína y pasta base en esta zona, en los tres años siguientes al inicio del plan no se observan efectos positivos considerables. Es más, en 2014 las incautaciones volvieron a bajar, mientras subieron en las regiones Metropolitana y BíoBío (zona sur de Chile) (gráfica 4). En el caso de los decomisos de plantas de marihuana, durante el segundo trimestre de 2015, la región del Maule (en la zona sur también) vio un aumento dramático, pasando de ser responsable de 5,7 a 89,6% del total nacional. La región del BíoBío es muy importante para entender la posibilidad de que este fenómeno esté tomando lugar. Por esto, es clave un mayor nivel de monitoreo y análisis, ya que allí están ocurriendo una serie de fenómenos relevantes: así, la presencia de drogas y las incautaciones se han incrementado a medida que mayores esfuerzos se han he-

cho en la zona norte, pasando de 160 a 367 kilos desde que se comenzó a implementar el plan Frontera Norte en 2012. Si bien la evidencia no es concluyente, sí se ven patrones característicos del efecto globo: mientras se aprieta en una zona el problema suele moverse a otra. En este caso, los datos permiten iniciar la exploración de hipótesis relacionadas con el ingreso de la droga por otros puntos fronterizos no habilitados, donde hay menor resguardo y vigilancia, que es la situación que se observa en el sur del país. El aumento del tránsito e ingreso de drogas tiene efectos reales sobre los niveles de consumo que deben ser considerados como una señal más del desplazamiento del problema. Esta región presenta el cuarto nivel más alto de prevalencia de consumo de cocaína y pasta base en el país, y en los últimos años ha mostrado un aumento considerable pasando de 0,4 en 2010 a 1,4 en 2014 (Senda, 2015).

Otra característica de esta nueva situación es que quienes se vinculan son, en gran medida, jóvenes e incluso menores de edad. Aun cuando hay poca información respecto a la composición real del mundo del crimen organizado y del menos organizado en Chile, las estadísticas de los centros de reclusión de menores y jóvenes muestran una serie de elementos que ayudan a complementar los estudios analizados y su relación con el mundo de las drogas.

GRÁFICA 4. DECOMISOS DE COCAÍNA Y PASTA BASE DURANTE LOS TRES AÑOS POSTERIORES AL INICIO DEL PLAN FRONTERA NORTE, 2012-2014 (KILOGRAMOS)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior, Chile, 2015.

Un estudio reciente a jóvenes entre catorce y veintiún años en centros de reclusión, cuyo objetivo era determinar factores de riesgo en la manifestación de conductas delictivas, muestra evidencias respecto a su relación con las drogas y el tipo de actividad delictual en la que participan. Llama la atención las disparidades entre mujeres y hombres: por ejemplo, 17,4% de las adolescentes comenzó a delinquir traficando drogas, mientras que en los hombres esto no se reporta como inicio de su comportamiento. Esta diferencia se mantiene al mirar la causal de ingreso a un recinto penal, según la cual solo en 0,9 de los hombres es el tráfico de drogas, mientras en las mujeres llega a 17%. Sin demostrar que es la causal del inicio de conductas delictivas, cabe destacar que 94,8% de los jóvenes había consumido algún tipo de droga y 65% de las mujeres que lo hicieron lo había hecho seis meses antes de su ingreso al centro de detención (Reyes, 2014).

Ahora bien, mientras las mujeres participan en menor proporción en actividades ligadas al crimen en general, aumentan su proporción al momento de hacerlo en las ligadas al menudeo o tráfico de mayor escala. En el caso de las primeras, aun cuando tienen presencia, esta no es mayor. De acuerdo con Carabineros de Chile, “Se observa que pese al aumento de la participación de las mujeres, esta se reduce a actividades de menor importancia en la escala de poder. Es decir, las mujeres no están insertas en las redes de poder de la criminalidad” (Olea, Silva, Soto y Valenzuela, 2014). Es por esto que su participación suele ser mayor en actividades ligadas al narcomenudeo, en las que suelen ser no solo el eslabón más débil de la cadena, sino, también el último, en el que terminan siendo más funcionales y pagando costos más altos.

La cantidad de detenciones y encarcelamiento ayuda a obtener una mejor visión de lo que ocurre y de los costos que las mujeres pagan. En Chile, 58% de las encarceladas lo están por delitos relacionados con drogas, y 54% de ellas tiene solo entre dieciocho y treinta y cuatro años de edad. Estos porcentajes varían dependiendo de la región del país, especialmente en el norte y

centro, donde el tráfico es, hasta ahora, mayor que en el resto del territorio, tal como lo demuestran diversos estudios sobre la población penal. Por ejemplo, durante los últimos cuatro años, la tasa mayor estaba en la región de Tarapacá, con 234 por cada 100.000 habitantes, con Antofagasta llegando a 86 (Humanas, 2015). Otros estudios sobre poblaciones específicas muestran tasas y porcentajes similares.

Un estudio llevado a cabo por Loreto Flores en 2013 muestra que:

En la Sección Femenina de la cárcel de Antofagasta nos encontramos con que el 61% de los casos de ingresos, corresponde a un delito asociado al tráfico ilícito de drogas. Es decir más de la mitad de los casos de la región. (...) La cifra en relación con el mencionado tráfico aumenta cuando vemos los datos recogidos de la cárcel de la región de Tarapacá. El 78 % de los casos por los cuales las mujeres infractoras están reclusas corresponde a una infracción a la ley 20.000, o a la antigua ley 19.366. (...) La situación, lejos de cambiar, se incrementa en la región de Arica y Parinacota, constituyendo así el 88% de los casos en los cuales se encuentran reclusas las mujeres por una infracción penal (Flores, 2013: 45, 46).

Sin embargo, aun cuando estos grupos no sean necesariamente grandes bandas criminales o grupos organizados con actividades criminales permanentes, sus acciones son responsables de una serie de eventos delictuales que en ocasiones han generado atención mediática internacional por su magnitud, organización y fuerza. A modo de ejemplo está el llamado “robo del siglo”, perpetrado por una banda de delincuentes en el Aeropuerto de Santiago en agosto de 2014. Esta “banda” logró burlar los mecanismos de seguridad del aeropuerto, ingresar a la pista y robar, desde las correas que cargaban un avión, la suma de 6 mil millones de pesos (USD\$8,5 millones de dólares). Una serie de miembros de esta banda ya fue capturada, incluyendo al líder (Canal 13, 2015).

Al no tener cifras concretas respecto a la cantidad de droga que mueven estos grupos en Chile,

y cuántos de ellos lo hacen, es útil analizar los datos sobre las incautaciones, para obtener así una idea de lo que podría ser el tamaño del mercado en el país.

La Región Metropolitana de Santiago es donde se decomisa la mayor cantidad de cocaína respecto al total nacional: en 2014 allí fueron decomisados 1.578,72 kilos, en 2013 fueron 571,37 y 704,96 en 2012. Este aumento contrasta con la situación en la región de Tarapacá, donde en 2014 se retuvieron 687,74 kilos y en 2013 la cantidad llegó a 1.059,47. En 2014 los kilos retenidos fueron 4.073,50, siendo 2.932,77 en 2013.

Respecto a pasta base de cocaína, en 2014 la región con mayores incautaciones fue Antofagasta, con 3.581,31 kilos, seguida de Tarapacá con 2.843,03 y de la Metropolitana, con 2.762,61. Cabe destacar que de acuerdo con la Policía de Investigaciones, “más del 60% de clorhidrato de cocaína y sobre el 75% de pasta base proviene de Bolivia” (Figueroa, 2012).

En cuanto a marihuana procesada, de un total de 24.385,86 kilos decomisados en 2014, 7.644,13 lo fueron en Tarapacá, 4.440,18 en Coquimbo y 3.347,57 en la Región Metropolitana. En 2014 se incautaron 256.816 plantas de marihuana, 63.103 de ellas en Coquimbo, 61.370 en Valparaíso y 58.011 en O´Higgins. Uno de los principales datos respecto a la incautación de plantas es la variación en la región de O´Higgins entre 2012, cuando fueron decomisadas 65.385, 2013, cuando la cantidad llegó a 108.549, y 2014, año en que bajó a 58.011. Cabe destacar que, en general, en todas las drogas estudiadas la cantidad incautada muestra variaciones importantes entre año y año, duplicándose incluso en relación con años contiguos (Ministerio del Interior, 2015).

El Plan nacional de seguridad pública y prevención de la violencia y el delito del Ministerio del Interior, presentado en agosto de 2014, incluye una serie de propuestas para resolver estos y otros problemas. Aun cuando la gran mayoría de ellas todavía no han sido implementadas, sí hay una serie de declaraciones de intenciones que podrían dar luces respecto a las estrategias que

el gobierno pretende desarrollar. En el caso de la lucha contra el narcotráfico y las drogas, se destaca el Plan microtráfico cero (MT0), puesto en marcha durante el segundo semestre del mismo año y que examinaremos más adelante.

Antes, cabe resaltar dos aspectos respecto a este Plan nacional. Primero, ahí se mencionan las dos comisiones especializadas para proponer modificaciones a la ley de drogas: la de Control, a cargo de la Subsecretaría de Interior, y la de Salud, a cargo del Servicio Nacional para la Prevención del uso de Drogas y Alcohol (Senda). La primera ha avanzado en su trabajo sin que todavía se conozcan sus conclusiones, y entre los elementos considerados está la importancia de incorporar “conductas y elementos indiciarios que permitan diferenciar, de manera objetiva, el consumo del microtráfico” (Ministerio del Interior, 2014). Si bien este esfuerzo es destacable y puede entregar mayores insumos para terminar con el área gris que impide diferenciar entre ambos, queda corto frente a la necesidad de reglamentar claramente las diferencias. La segunda comisión, la de Salud, tuvo una corta vida y participación limitada, lo cual llevó a que su trabajo no finalizara y sus miembros quedaran frustrados, aumentando así la brecha entre el gobierno y la sociedad civil en lo que a políticas de drogas se refiere.

Segundo, volviendo al Plan MT0 del Ministerio del Interior, este se presentó en junio de 2014 y tiene como objetivo desbaratar grupos dedicados al tráfico de cantidades menores de droga. Esta iniciativa se desarrollará en primera instancia en setenta y cuatro comunas, donde se registran 82% de los delitos de mayor connotación social. Esto por medio de la disposición de más personal y grupos especializados de la Policía de Investigaciones (PDI) que se puedan enfocar en intervenir los sectores seleccionados. El primer objetivo definido fue reducir en 10% los puntos de venta de droga de una base estimada en dos mil existentes en el país (Ministerio del Interior, 2014). Tras los primeros siete meses, la PDI reportaba haber desarrollado cerca de dos mil procedimientos, con dos mil veintitrés detenidos, la

reducción de seiscientos treinta y cinco puntos de venta, la incautación de ciento veintiocho armas de fuego y la meta inicial de desarticular 10% de los puntos de venta ya a los siete meses llegaba a 32% (Muga, 2015; Policía de Investigaciones (PDI), 2015).

Una serie de aspectos llaman la atención sobre el Plan MT0, entre ellos que parece responder a una necesidad de corto plazo, dejando de lado las consecuencias que podría tener a mediano y largo plazos. La evidencia muestra que estas estrategias suelen estar definidas por el efecto globo. Sin ir más lejos, ya mencionamos lo que se observa en la región del BíoBío y los posibles efectos del “apriete” en el norte del país por iniciativas como el plan Frontera Norte. Si bien la cobertura territorial es menor cuando se observa la ejecución del MT0, esta suele ser un factor que amplía las posibilidades de que el problema solamente se mueva. La gran pregunta que enfrenta esta iniciativa es: ¿logrará reducir el microtráfico o solo ayudará a desplazarlo? La evidencia muestra cómo intentos similares solo han logrado esto, ya sea gracias a la lógica del “efecto globo”, que demuestra cómo empujar el cultivo o el tráfico simplemente lo mueve a otro lugar, o la del “efecto cucaracha”, según el cual las redes criminales o de tráfico se desplazan a otros territorios en busca de “refugio seguro y autoridades más manejables” (Bagley, 2012).

Si bien estas estrategias pueden erradicar el problema de territorios específicos y sectores determinados, no tienen efectos significativos sobre el global de los mercados, la violencia general ni, menos, sobre las tasas de consumo de drogas. Estas estrategias suelen resultar en el mero desplazamiento de los vendedores hacia otro lugar, modificaciones sobre los mecanismos y horas de venta o el incentivo de nuevos formatos de hacer dinero de forma ilegal (Jacobson, 1999). Es más, dependiendo de la intensidad y el carácter represivo, contribuyen a sofisticar la actividad (Aitken, 2002), incrementar problemas ligados a la salud pública (Dixon, 2001) y aumentar la violencia, debido al reacomodo de los grupos de poder mediante la violencia entre

las bandas en nuevos territorios. En ambos escenarios, las organizaciones terminan acumulando mayor poder. Sería lamentable que el MT0 terminara por ampliar el problema y sus efectos se viesen limitados solo a aumentar la sensación de seguridad en territorios específicos.

3. LA “MARIHUANIZACIÓN” DEL DEBATE Y LA OBSESIÓN CON EL TRATAMIENTO

El 14 de marzo de 2014, tres días después de asumir como presidenta de Chile, Michelle Bachelet dijo: “El problema de la droga en Chile no es el consumo individual o medicinal, sino las redes de narcotráfico que asolan las calles de nuestro país y ahí vamos a poner nuestros esfuerzos principales (*sic*)” (Bachelet, 2014). Si bien esta declaración simplifica un problema complejo, daba mayor claridad respecto al tono con el que su administración enfrentaría el asunto de las drogas, quedando claro que el énfasis no se haría en la persecución de los usuarios, sino sobre las redes del tráfico. Estas declaraciones eran coherentes también con el programa de gobierno presentado durante su candidatura, en el que propuso evaluar la efectividad de la ley 20.000, la categorización de las drogas y la posibilidad de quitar el foco penal sobre comportamientos menores de carácter personal relacionados con la ley de drogas, trasladando gran parte de estos casos del sistema penal a los juzgados de Policía local, abriendo así la puerta a la despenalización.

No obstante lo propuesto en la campaña, poco tiempo después de la llegada de la presidenta Bachelet al poder hubo una serie de cambios en la institucionalidad a cargo de las políticas de prevención y rehabilitación de drogas, que tiene también la labor de asesorar al gobierno en estas materias. El Senda quedó en manos del psiquiatra Mariano Montenegro, quien al referirse al cannabis sostuvo una opinión contraria a la de la presidenta: “El problema de la marihuana en Chile es el consumo, no el tráfico” (*El Desconcierto*, 2015). Esta afirmación constituyó el inicio de una serie de declaraciones que cambia-

rían el foco, poniendo al consumo problemático, terapéutico y recreativo en el centro del debate nacional sobre drogas. Punto seguido, el director del Senda dejó clara su agenda en contra del cannabis y la necesidad de tratar a los usuarios, que de acuerdo con su interpretación de las cifras correspondían en gran parte a usuarios problemáticos. Las declaraciones continuaron, dando a conocer ideas como que “la marihuana aumenta la locura” (Becerra, 2015). Además, durante la presentación del estudio de consumo hecho por el Senda dijo que “El 60% de los adolescentes que tenemos en tratamiento en Chile es por marihuana” (Guzmán, 2015), porcentaje cuestionado por varios expertos ya que confunde, convenientemente, razones de ingreso con comportamientos de consumo al momento del ingreso.

Argumentos dados por una serie de actores políticos y, en especial, por el director del Senda, dejan al descubierto la falta de profundidad con la que las autoridades continúan tratando el asunto. Reducir la problemática a un asunto de seguridad o de consumo deja fuera una serie de consideraciones intermedias necesarias para entender e interpretar el fenómeno, junto con factores intermedios que requieren de más de una visión para lograr cambios y mejoras. Cuando el debate se plantea en términos de posiciones absolutas y polarizadas es muy poco lo que se puede lograr en cuanto a políticas públicas. Como se mencionó, la esperanza de un cambio sigue estando en el Congreso Nacional.

4. POLÍTICA DE DROGAS EN EL CONGRESO: EL PROYECTO QUE BUSCA DESPENALIZAR EL AUTOCULTIVO Y REGULAR EL PORTE

A pesar de la negativa del Senda a legislar al respecto, el 7 de julio de 2015 la Cámara de Diputados de Chile aprobó en general el proyecto que despenaliza el autocultivo de marihuana en el país. Sesenta y ocho diputados votaron a favor de la medida que busca permitir el consumo de cannabis con fines medicinales y recreativos y despenalizar el cultivo de marihuana para uso

personal. La iniciativa aprobada modifica la ley de drogas, permitiendo el cultivo de hasta seis plantas por domicilio, su consumo con fines definidos como terapéuticos, con prescripción médica, y autoriza un porte máximo de diez gramos para consumo personal. Un grupo importante de diputados sostuvo que el proyecto podría haber sido despachado en su totalidad (para pasar a votación en el Senado) si el ejecutivo hubiese tenido una presencia real en el debate de la Comisión de Salud de la Cámara. Sin embargo, y como esto no fue así, el proyecto volverá a la Comisión para ser votado en particular.

El proyecto en debate es apoyado principalmente por parlamentarios de la Nueva Mayoría (actualmente la coalición gobernante) y tuvo el rechazo de la Alianza (coalición opositora al gobierno). Los argumentos de los opositores se basaron principalmente en que, de acuerdo con ellos, estas medidas “abren la puerta al narcotráfico” en Chile. El diputado de Renovación Nacional (RN) René Manuel García dijo que “yo por lo menos no voy a permitir que mi voto ampare a los traficantes de este país” (Emol, 2015).

Este proyecto busca cambiar diferentes partes de la actual ley de drogas, consideradas negativas para la sociedad chilena, entre ellas la falta de definiciones respecto a las cantidades de porte, el impedimento de hacer uso del cannabis con fines terapéuticos y la penalización de su cultivo para fines personales. Sin embargo, hay casos que han abierto la esperanza de avanzar en una regulación más amplia.

Respecto al cultivo, la ley actual lo prohíbe a menos que se “justifique que están [las plantas] destinadas a su uso y consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo” (Congreso Nacional de Chile, 2012). Como es evidente, la ley es muy vaga en su definición, dejando abierta una serie de interrogantes y espacios que han sido usados arbitrariamente por policías y jueces. Al no establecer exactamente lo que define el consumo personal y la proximidad en el tiempo, son otros quienes definen qué cantidad es la adecuada. Infringir esta ley y no justificar lo mencionado pue-

de tener como consecuencia la pena de presidio menor en su grado máximo (hasta cinco años) a mayor en su grado mínimo (hasta diez años) y multa de cuatrocientas unidades tributarias (USD\$25.000 aproximadamente) mensuales.

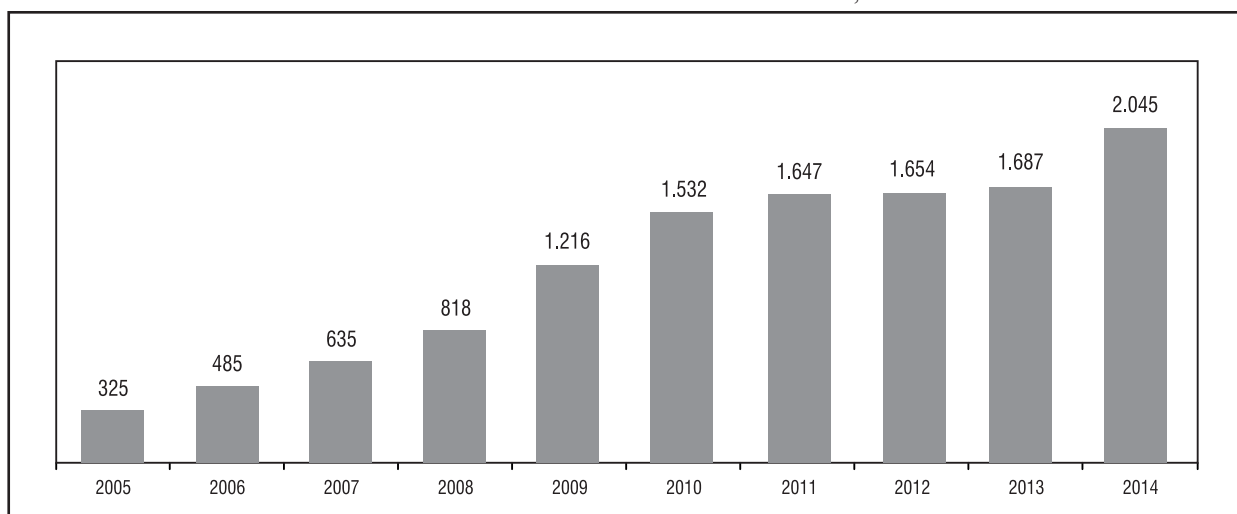
Esto ha abierto la puerta para interpretaciones varias, que en muchos casos han llevado a que quienes cultivan para su uso personal sean tratados como traficantes. Lo que el proyecto de ley mencionado busca es definir un umbral de seis plantas, que inmediatamente se defina como uso personal. Al mirar las cifras de detenciones por cultivo (gráfica 5), vemos que a partir de 2004 se incrementaron considerablemente, pasando de ciento sesenta y dos en dicho año a dos mil cuarenta y cinco en 2014. Otro indicador es la cantidad de plantas decomisadas en Chile año a año. Aun cuando no hay claridad respecto a qué porcentaje está destinado al consumo personal o al tráfico, en 2014 fueron 256.816, una leve baja en relación con las 288.379 incautadas el año anterior.

Otro de los objetivos del proyecto es definir los parámetros de porte de droga permitidos en el país, respecto a lo cual hay una situación bastante similar a la que ocurre con el cultivo. La vaguedad con que está establecido en la ley deja abierta la posibilidad de interpretaciones

en cuanto a parámetros de uso personal y próximo en el tiempo. El proyecto de ley en cuestión busca definir un parámetro de porte en los diez gramos de cannabis para el uso personal. Nuevamente, al analizar las cantidades de detenidos por porte, es imposible determinar qué porcentaje corresponde realmente a porte para consumo personal y qué cantidad a tráfico. En 2014, el 46% del total de detenciones por ley de drogas correspondía a porte.

El debate en torno a las cantidades permitidas para el porte abrió la puerta del debate sobre la definición de parámetros para diferenciar el tráfico del microtráfico. Hoy tampoco existe claridad respecto a estas diferencias, por lo que hay gran incertidumbre no solo sobre la clasificación, sino sobre todo respecto a las penas, los tipos penales y las posibilidades de que los condenados opten por beneficios. Académicos y juristas han explorado las implicancias de esta falta de claridad. Olea y otros, por ejemplo, sostienen que en la ley tanto el tráfico como el microtráfico han quedado indeterminados. “En conclusión, se aprecia que el tráfico de pequeñas cantidades ha quedado indeterminado tanto en su límite superior (tráfico propiamente tal) como en su límite inferior (porte, falta o porte-impune)” (Olea, Silva, Soto y Valenzuela, 2014).

GRÁFICA 5. CHILE: DETENCIONES POR CULTIVO DE MARIHUANA, 2005-2014



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior, Chile, 2015.

Por último, otro de los elementos que busca este proyecto es abrir la puerta para los usos terapéuticos del cannabis, al establecer que el cultivo y el porte establecidos no son solo para usos personales y recreativos, sino también para usos terapéuticos y medicinales, según la situación. De acuerdo con el estudio más reciente del Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Seguridad Humana de Asuntos del Sur, en una escala de 1 a 10, los chilenos entregan un 7,94 de aprobación al uso terapéutico de la marihuana, siendo el país que tiene la evaluación más alta entre los nueve estudiados (Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Seguridad Humana (OPDSH), 2015). Este reconocimiento va de la mano con el apoyo creciente que los usos medicinales están teniendo en el país y en el mundo, y ha sido influido por la regulación de los usos terapéuticos del cannabis en algunos estados de Estados Unidos.

A pesar del debate en el Congreso, específicamente sobre los usos terapéuticos, en mayo de 2013 el alcalde de la comuna de La Florida, Rodolfo Carter (UDI), sorprendió a todo el país al señalar que iba a solicitar permiso al SAG (Servicio Agrícola y Ganadero), con apoyo de la Fundación Daya, para iniciar el cultivo de cannabis con fines exclusivamente medicinales. Esta solicitud fue aprobada el 8 de septiembre de 2014, transformándose en la primera iniciativa de cultivo legal de cannabis en Latinoamérica (*Cooperativa*, 2014). En abril de 2015 comenzó la cosecha del primer cultivo de cannabis legal en la historia de Chile, con una proyección de generar una fase que implementaría un sistema de información, acompañamiento y seguimiento de los pacientes suscritos al programa (Fundación Daya, 2015). Al día de hoy, una serie de municipios del país ya han iniciado procesos para sumarse a La Florida.

Por último, en septiembre el ejecutivo adelantó que propondría, por medio de observaciones al proyecto de ley examinado, una reducción en la cantidad de plantas (a una) y en el porte (a cuatro gramos). Observaciones carentes de sustento técnico y que al ser miradas con objetividad tendrían efectos peores de los existentes. El

país podría terminar con más personas detenidas solo por portar o plantar para su uso personal. Queda claro entonces que esas observaciones terminarían contradiciendo las intenciones iniciales de la presidenta en su programa. De ser así, el escenario positivo actual en torno a la política de drogas podría sufrir su mayor revés.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Es necesario destacar, primero, una de las ideas centrales presentadas en este texto: el progreso en Chile sigue sin ser capaz de generar una oferta efectiva y creíble para enfrentar la inseguridad y la problemática de las drogas.

Como se vio, independientemente de los indicadores que muestran la magnitud real del fenómeno de la seguridad en el país y de las interpretaciones que se le pueda dar al problema, la ciudadanía no se siente segura y no hay tampoco señales claras de que estas tendencias vayan a ser revertidas a corto plazo, a menos que nuevas formas de combatir la delincuencia y el delito sean fundamentadas en una nueva forma de entender el fenómeno. Esta es una reflexión que divide a quienes sostienen que el asunto es una percepción errada (alimentada por actores y motivaciones secundarias) y quienes dicen que la percepción es el resultado de una realidad. Es más, la sobresimplificación del problema con base en estos dos argumentos ha dejado de lado otros elementos que es necesario analizar: la crisis de confianza por la que pasan gran parte de las instituciones en el país y la carencia de modelos explicativos amplios que logren explicar la magnitud real de la inseguridad en Chile. En este contexto, es prácticamente imposible pedirle a los ciudadanos que se sientan seguros. Mientras que la evaluación positiva del gobierno llega a 18%, la de la Cámara de Diputados es de 12% y la del Senado de 14% (GfK Adimark, 2015), una serie de cuestionamientos recaen también sobre las policías, la iglesia y el empresariado. Ni el poder ejecutivo ni el legislativo son bien evaluados por la ciudadanía, que ve la incapacidad de los

entes ligados a la responsabilidad y capacidad de proteger, de brindar alternativas que den resultados, más allá de la mano dura y el prohibicionismo.

Este reconocimiento genera una serie de consideraciones:

- ♦ Primera, la sensación de inseguridad y la desaprobación de la labor realizada genera desconfianza de quienes gobiernan. Los chilenos no sienten que su seguridad esté en buenas manos. Esta desconfianza afecta de manera importante otras áreas de la gestión y tiene impactos reales sobre la gobernanza. Mientras la inseguridad alimenta la desconfianza en las instituciones y esta última alimenta también la inseguridad, es posible caer en un círculo vicioso del cual es muy difícil salir. La crisis de confianza es tan amplia que aislar un fenómeno como la seguridad por sí solo es una irresponsabilidad. Partir por reconocer esta realidad es el primer paso para enfrentar el desafío. Para muchos, este es el fracaso de una de las principales responsabilidades del estado, la de proteger.
- ♦ Segunda, la inseguridad abre focos políticos que son muy convenientes para los sectores de derecha que históricamente se han beneficiado del discurso de mano dura. Teniendo en cuenta la situación actual, en la que las críticas al manejo económico se mezclan con las críticas a la seguridad, irremediablemente se abre una gran puerta para que la derecha vuelva a transformarse en una alternativa atractiva de gobernar el país.
- ♦ El impacto real y la preocupación de que la derecha vuelva a gobernar va más allá de cálculos electorales y tienen que ver con que al volver, en medio de este escenario de inseguridad y desconfianza, lo hacen con un piso que les da un grado de impunidad para llevar a cabo políticas de mano dura y endurecimiento injustificado. Mientras muchas de estas políticas pueden llegar a ser altamente cuestionables hoy, en escenarios como los descritos pueden pasar a ser toleradas sin ser

cuestionadas, a pesar de vulnerar derechos y garantías.

- ♦ Cuarta. Urge profundizar la comprensión del fenómeno de la inseguridad y las variables delictuales o antisociales que a esta contribuyen. Queda claro que no estamos mirando el total del fenómeno, ya que es prácticamente imposible y bastante poco serio argumentar que los ciudadanos se sienten inseguros gracias al rol de los medios de comunicación. Esta es una forma extremadamente simplista de abordar el fenómeno.
- ♦ Quinta, es necesario recalcar la importancia de las estrategias comunicacionales. No basta solo con implementar políticas efectivas: es importante también prestar atención a la manera en que se comunican por medio de acciones y discursos. Por ejemplo, mientras desde el Senda se obsesionan por comunicar aumentos en el consumo de marihuana, dejan de lado los avances en la reducción de su consumo problemático en los estratos medios y bajos. La lógica de la inseguridad y el terror como un negocio mediático, al ser política y administrativamente conveniente como mecanismo de poder, se hace presente con fuerza en el discurso de autoridades y actores políticos, profundizando aún más el escenario actual. Para mejorar los niveles de confianza y la sensación de que los ciudadanos se sientan libres de amenazas, urge revertir la sensación de inseguridad, empezando por los discursos políticos. Tan importante como una Subsecretaría dedicada a la prevención del delito debe ser una repartición especializada en evaluar los mensajes comunicacionales, diseñar estrategias de comunicación y acción, y contrarrestar las lógicas mencionadas, encarando de manera frontal y con evidencias a los que basan su actuar en el discurso del terror y el sensacionalismo.

Segundo. En términos puntuales respecto a la política de drogas, el consumo, el narcotráfico y el rol que tienen en el debate sobre seguridad, cabe destacar que continuar con la separación de

los fenómenos solo contribuye a profundizar el problema. Este debe ser tratado desde una perspectiva múltiple y reconociendo sus complejidades. El número de detenidos y su perfil, los niveles de consumo, el empoderamiento lento pero real de grupos criminales gracias a la venta de drogas, junto con la forma errada en que se siguen conduciendo las políticas nacionales, generan una alerta final de que ya es tiempo de cambiar el rumbo, no solo en lo discursivo, sino en lo legal. Además, es necesario continuar mostrando que los efectos de la política siguen siendo demasiado altos y afectan principalmente a los jóvenes, las mujeres y quienes menos tienen. Esto último debe ser el pilar central de la problemática planteada por el progresismo para abordar el fenómeno. Desde ahí, la regulación surge como una alternativa responsable para establecer reglas claras donde no las hay.

Los desafíos relacionados con la política de drogas en Chile son:

- ♦ La ley 20.000 tiene una serie de ambigüedades que no permiten diferenciar de manera objetiva entre consumo, microtráfico y tráfico, las cuales deben ser corregidas para impedir que más inocentes, especialmente mujeres, jóvenes y quienes menos tienen, sigan pagando costos desproporcionados. Establecer parámetros lleva a fundamentarlos con base en la realidad. Por ejemplo, si el límite de porte o cultivo termina siendo bajo e irreal, los efectos serán los opuestos y terminaremos con una ley que generará más detenidos y una serie de efectos negativos.
- ♦ Para complementar las reformas a la ley, es necesario también un diálogo más efectivo con las policías e instruir nuevas prácticas. Son ellas las que pueden generar un impacto inmediato sobre las detenciones y calibrar desde el primer contacto la forma en que el estado converge con la ciudadanía en estas temáticas. En otras palabras, las policías tienen la oportunidad de suavizar la mano deteniendo a menos personas por ley 20.000, para dedicar sus esfuerzos a prevenir y controlar una serie de otros delitos que sí tienen un impacto real sobre la seguridad. Esta no es una decisión reglamentaria, sino política, y debe ser liderada desde el Ministerio del Interior.
- ♦ El gasto debe ser responsable. Un servicio como el Senda, enfocado en la prevención y rehabilitación, no puede seguir destinando desproporcionadamente más recursos al tratamiento y dar menos importancia a la educación y la prevención. No es posible seguir tratando a los usuarios, ciudadanos, como pacientes enfermos que deben ser parte del sistema privatizado y subvencionado por el estado, que provee tratamiento. Los incentivos están mal puestos y caemos en el riesgo de que para muchos sea más conveniente categorizar a más usuarios de droga como usuarios problemáticos. En suma, este modelo reacciona a una carencia generada por sí mismo. Al prestar poca atención a la prevención y la educación, junto con negar la importancia de empoderar a los usuarios de drogas (por seguir pensando que un mundo libre de drogas es posible), alimenta a mediano plazo la demanda por tratamiento. En otras palabras, el vacío sobre las estrategias territoriales y la atención temprana incrementan el consumo irresponsable y la mayor demanda por tratamiento en el futuro. Esta es una política irresponsable que debe ser corregida lo antes posible en lo administrativo y en lo presupuestal. De lo contrario, año a año el servicio demandará más recursos y el problema seguirá creciendo.
- ♦ El Senda no puede seguir siendo la piedra en el zapato que constantemente traba los esfuerzos que desde el mismo gobierno se hacen para mejorar las políticas actuales. Si bien este es un servicio autónomo, su dirección es de expresa confianza del presidente de la República. Por ende, debe reflejar la visión política y programática del gobierno que la ciudadanía eligió democráticamente para gobernar, no los intereses y agendas personales.
- ♦ Para enfrentar el dilema del tráfico, primero hay que quitarle una fracción del poder a los

narcos. Esto parte por despenalizar y regular la forma en que las personas adquieren el cannabis, para luego analizar otras drogas. La prohibición no solo garantiza flujos considerables de recursos, sino que victimiza a miles de personas al obligarlas a interactuar con delincuentes y desprotegiéndolas totalmente, al poner en manos de estos últimos el destino de lo que se consume y cómo se consume. El estado actual de la política continúa empoderando al narco y debilitando al ciudadano, generando puntos débiles de gran relevancia sobre la seguridad.

- ♦ En el caso de planes como MTO y similares, es necesario poner atención sobre los efectos que pueden tener, y en casos, agravar el problema, no solo por medio de la fragmentación de los actores, sino por su posible mayor empoderamiento. Cabe destacar que existen una serie de acciones para impedir que esto ocurra. Políticas de prevención situacional pueden considerar mecanismos que ayuden a enfrentar el problema y no a barrerlo a otro lado. Estas estrategias solo terminan por mover el problema a sectores más vulnerables, situando el fenómeno cerca de los más pobres. Por esto es importante pasar de usar el territorio como un foco de control a una herramienta de reducción de daños. En paralelo, la actividad policial debe ser principalmente disuasiva y educativa, y estar complementada por otros actores ligados al trabajo comunitario y la salud pública. Los policías deben ser resolutivos, manejar mecanismos de mediación, incluyendo a otros actores de la salud pública o de bienestar social. “Estas estrategias de intervención, impiden que el problema se siga expandiendo a otros territorios” (Vergara, 2015). Esto último es importante, ya que la evidencia muestra que si los ejemplos muy localizados de ‘desorden’ no son enfrentados, se magnifican y aceleran el declive y deterioro de las ciudades en su totalidad (Hope, 1994).
- ♦ Es momento de repensar cómo se está midiendo en el país el impacto de las políticas de drogas. Qué y cómo se define el éxito o fracaso de una política requiere de una re-

flexión profunda. Por ejemplo, basar el análisis en la prevalencia o en los aumentos o disminuciones relativas del consumo es partir de una forma demasiado básica de medición. El foco no debe estar en la cantidad, sino sobre el impacto y la profundidad del fenómeno, su grado de complejidad, su aspecto problemático y una serie variables cualitativas que además de ayudar a entender mejor la relación que la persona tiene con las drogas, permitan sobre todo comprender el curso que las políticas deben tomar.

- ♦ Finalmente, el debate actual nacional y en el Congreso, debe preparar el escenario para un debate más profundo y de fondo, que tenga que ver con la definición de un modelo regulador amplio y responsable para un gran número de drogas de base vegetal.

Por último, Chile sigue siendo un país aislado de su vecindario. Las políticas nacionales destinan una proporción muy desigual para reprimir y contener el problema fuera de las fronteras.

- ♦ Un territorio impenetrable es imposible de lograr y la porosidad de las fronteras chilenas representa un desafío para innovar en lo que a soluciones se refiere. Apertura al mercado de coca boliviano e, incluso, a la producción de cocaína con fines científicos y medicinales puede ser una alternativa realista y viable, y, también, servir de válvula de escape a países vecinos que están rodeados de presiones políticas que los tienen acorralados. Más que aislar el fenómeno de la droga, es necesario abordarlo integralmente.
- ♦ En cuanto al crimen transnacional, es evidente que el país primero debe concretar las promesas que están sobre la mesa para luego hacerlas viables con los países vecinos. Por ejemplo, el Banco Unificado de Datos (BUD), tarde o temprano debe ser también una herramienta de cooperación internacional que ofrezca a los gobiernos mecanismos independientes de consulta y traspaso de información, más allá de lo que ya ofrecen la Interpol y los protocolos existentes.

- ♦ Para finalizar, es necesario destacar que hay una serie de debates pendientes, bilaterales y multilaterales. Uno de ellos tiene que ver con la inmigración y la forma en que los países de la región van a enfrentar un fenómeno inevitable y que de ser abordado responsablemente puede terminar siendo muy virtuoso, no solo en lo que a seguridad y economía respecta, sino sobre todo en cuanto a los derechos humanos y el bienestar regional. Otro debate es la trata de personas y su relación con la inmigración, el tráfico y la seguridad, con aristas similares a las expuestas.

REFERENCIAS

- Aitken, C. 2002. "The impact of a police crackdown on a street drug scene: Evidence from the street". *International Journal of Drug Policy*. 13 (3).
- Bachelet, M. 2014. 14 de marzo. "Michelle Bachelet: "El problema de la droga en Chile no es el consumo individual o medicinal"". *CNN Chile*. D. Matamala, entrevistador.
- Bagley, B. 2012. *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas*. Wilson Center. Washington.
- Becerra, M. 2015. 11 de julio. "Director del Senda: "La marihuana aumenta la locura"". *El Ciudadano*. Santiago.
- Cámara de Diputados. 2012. 20 de noviembre. "Informe de la comisión especial investigadora acerca de la implementación del denominado "Plan Frontera Norte"". *Informe Comisión Especial*. Valparaíso.
- Canal 13. 2015. 11 de mayo. "OS9 detiene a líder de banda que realizó el "robo del siglo" en el Aeropuerto de Santiago". *Tele 13*. <http://www.t13.cl/noticia/nacional/os9-detiene-a-lider-de-banda-que-realizo-el-robo-del-siglo-en-el-aeropuerto-de-santiago>
- Congreso Nacional de Chile. 2012. 27 de junio. *Ley 20.000. Última modificación*. Biblioteca del Congreso Nacional. Valparaíso.
- Cooperativa. 2014. 17 de mayo. "La Florida busca crear cultivo de marihuana para enfermos". Santiago, Región Metropolitana.
- . 2014. 8 de septiembre. "SAG autorizó cultivo de marihuana con fines medicinales en La Florida". Santiago, Región Metropolitana.
- Dixon, L. 2001. "The Cost of Crackdowns: Policing". *Current Issues in Criminal Justice*. 5-22.
- El Desconcierto*. 2015. 10 de julio. "Director del Senda contradice a Bachelet y asegura que el problema del cannabis no es el tráfico, sino el consumo". *El Desconcierto*. <http://eldesconcierto.cl/director-del-senda-contradice-a-bachelet-y-asegura-que-el-problema-del-cannabis-no-es-el-trafico-sino-el-consumo/>
- El Mostrador*. 2015. 8 de julio. "Senda explica por qué el gobierno está en contra de la despenalización de la marihuana". Santiago.
- Emol. 2015. 7 de julio de 2015. "Alianza crítica límites de despenalización de marihuana y acusa que abre puerta al narcotráfico". El Mercurio, Productor. Emol: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/07/07/724852/Votacion-de-despenalizacion-de-la-marihuana.html>
- . 2014. 29 de octubre. "Inician cultivo de las primeras 850 semillas de marihuana en La Florida". Santiago, Región Metropolitana.
- Figueroa, J. P. y T. Guerra. 2012. 22 de noviembre. "El dominio del narco en las poblaciones más vulnerables de Santiago". Ciper. <http://ciperchile.cl/2012/10/22/el-dominio-del-narco-en-las-poblaciones-mas-vulnerables-de-santiago/>
- Flores, L. 2013. "Norte de Chile y mujeres infractoras de ley". *Revista 93*.
- Fundación Daya. 2015. "Programa piloto de cannabis medicinal". Fundación Daya. <http://fundaciondaya.cl/programa-piloto-de-cannabis-medicinal/>
- Fundación Paz Ciudadana. 2014. *Balance de la delincuencia en Chile 2014*. Fundación Paz Ciudadana. Santiago.
- GfK Adimark, GfK. 2015. 2 de septiembre. "Evaluación de gobierno. Agosto 2015". Santiago.
- . 2014. Octubre. "Índice paz ciudadana-Adimark". *Estudio*. Adimark. Santiago.
- Guzmán, F. 2015. 8 de julio. "Director de Senda: "Todo lo que aumente la disponibilidad se traduce en más consumo"". *La Tercera*. Santiago.
- Hope, T. 1994. "Problem-Oriented policing and drug-market locations: Three case studies". En I. Clar-

- ke. *Crime Prevention Studies*. Lynne Rienner Publishers. Nueva York.
- Humanas. 2015. *Mujeres encarceladas por delitos de drogas*. Corporación Humanas. Santiago.
- Jacobson, J. 1999. "Policing Drug Hot-Spots". *Police Research Series*.
- Labrin, S. 2015. 9 de septiembre. "Análisis de Carabineros revela que robo a cajeros automáticos bajó 75%". *La Tercera*.
- Lezaeta, P. 2015. 24 de agosto. "Violencia, drogas e reincidencia". *El Mercurio*.
- Ministerio del Interior. 2015. *Procedimientos policiales por infracción a la ley de drogas. Año 2014*. Ministerio del Interior. Santiago.
- , 2014. *Plan nacional de seguridad pública y prevención de la violencia y el delito*. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Prevención del Delito. Santiago.
- , 2014. 9 de octubre. "Peñailillo en lanzamiento de Plan MT-0: "Estamos decididos a que las personas se apropien de los barrios"". Ministerio del Interior. <http://www.interior.gob.cl/noticias/2014/10/09/ministro-del-interior-lanza-programa-microtrafico-cero/>
- Muga, R. 2015. 14 de septiembre. "Dos mil detenidos en siete meses deja plan anti microtráfico de la PDI". *El Mercurio*.
- Olea, L. C., F. Silva, N. Soto y R. Valenzuela. 2014. "Práctica jurisprudencial del rol de la mujer en el delito del tráfico, microtráfico y consumo de drogas". *Revista 93*.
- Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Seguridad Humana (OPDSH) 2015. *Estudio 2014-2015: políticas de drogas y opinión pública en América Latina*. Asuntos del Sur. Santiago.
- Policía de Invetigaciones (PDI). 2015. 29 de junio. "MT – Cero". <http://www.pdichile.cl/>
- Rettig, R. 2015. 26 de agosto. "Programa Denuncia Seguro". Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior. *PP Resumen de datos*. Santiago.
- Reyes, C. 2014. "El por qué de la conducta delictiva de adolescentes chilenas recluidas". *Revista 93*.
- Salazar, P. 2008. 23 de junio. "Totalidad de la banda de "Los Care' Jarro" queda en prisión preventiva". *La Tercera*. http://www.latercera.com/contenido/25_24238_9.shtml
- Senda. 2015. *Décimo primer estudio nacional de drogas en población general*. Ministerio del Interior-Senda. Santiago.
- Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD). 2015. Agosto. "Informe trimestral de estadísticas nacionales y regionales sobre procedimientos policiales por infracción a la ley de drogas". Subsecretaría de Prevención del Delito. Santiago.
- The Economist*. 2015. "The Safe Cities Index 2015". The Economist Intelligence Unit. *The Economist*.
- TVN. 2015. 14 de septiembre. ""Operación Blindaje": Cirugía estética delata a peligrosa banda de delincuentes". *TVN*. <http://www.24horas.cl/nacional/operacion-blindaje-cirurgia-estetica-delata-a-peligrosa-banda-de-delincentes-1786354>
- Vergara, E. 2015. "Prevención y uso de drogas: la urgencia de pensar nuevos paradigmas". *Nueva Sociedad*. 255.

NOTAS

- 1 Cabe destacar que al inicio de los periodos presidenciales la desaprobación de la delincuencia suele bajar significativamente con respecto al final del periodo que lo antecede. Sin embargo, el cambio observado al inicio del gobierno del presidente Piñera contrastado con el fin del periodo de Michelle Bachelet (2006-2010), es de los mayores vistos en la misma serie de mediciones de GfK Adimark.
- 2 La reducción en el número de detenciones es vista como un elemento positivo, ya que la gran mayoría corresponde a consumo, porte y cultivo, siendo en casi todos los casos innecesarias y que afectan a los eslabones más débiles de la cadena, generando, claro, efectos reducidos o nulos sobre el escenario real ligado al narcotráfico y la inseguridad.
- 3 Las comunas en Chile son áreas administrativas, conocidas también como municipios.