



SERIE INFORME **SOCIEDAD Y POLÍTICA**

Drogas en Chile: Fronteras, consumo e institucionalidad

Pía Greene
Sarah Fynmore
Antonia Vinagre

SERIE
INFORME
SOCIEDAD Y POLÍTICA
ISSN 0718 - 4093

Enero 2018

161

PÍA GREENE

es periodista y profesora en la Facultad de Comunicación, Universidad de Los Andes; Máster en Acción Política, Universidad Francisco de Vitoria, España; Doctoranda en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Fue investigadora asociada del Centro de Criminología de la Universidad de Oxford, Reino Unido y asesora del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile.

SARAH FYNMORE

es Bachelor of Science in Global Studies. Political and Economic Development in Latin America de la University of Arizona.

ANTONIA VINAGRE

es científica política de la Universidad del Desarrollo y Magister en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeña como investigadora del Programa Sociedad y Política de Libertad y Desarrollo.

Las autoras agradecen la colaboración de Javiera Cid en la investigación y los comentarios y sugerencias de Eugenio Burzaco, Secretario de Seguridad de Argentina; José Francisco García y Rodrigo Ubilla.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	05	
1. INTRODUCCIÓN	06	
2. ANTECEDENTES	07	
3. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA	14	2.1 Chile como país de tránsito 07 2.2 Chile como país consumidor 08 2.3 Respuesta del Estado 12
4. PENALIZACIÓN, DESPENALIZACIÓN O LEGALIZACIÓN	19	3.1 Fronteras 14 3.1.1 Fuerza nacional de crimen organizado 14 3.1.2 Tecnología 14 3.1.3 Información 14 3.1.4 Cooperación internacional 15 3.2 Institucionalidad 15 3.2.1 Presencia integral del Estado 16 3.2.3 Fortalecimiento comunitario 16 3.3 Consumo 16 3.3.1 Campañas de prevención universal 17 3.3.2 Programas de prevención secundaria 17 3.3.3 Tratamientos para consumo problemático de drogas 18
5. TEMAS POR TRABAJAR	22	
6. CONCLUSIONES	24	
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	26	
8. ANEXO 1	28	

Resumen Ejecutivo

El presente informe ofrece una visión general respecto del estado de internación, consumo, efectos e influencia de la droga en Chile. Se desarrolla la tesis de que Chile ha iniciado un proceso desde ser un país de tránsito para el mercado de la droga, a ser uno de destino dentro de las redes de narcotráfico. Esto tiene implicancias y un profundo impacto a nivel de diseño e implementación de políticas públicas eficaces en materias de control de fronteras, seguridad, institucionalidad y salud.

El informe comienza con un diagnóstico donde, a través de estadísticas y datos oficiales, se analiza Chile como país de tránsito y como país de consumo y la respuesta que ha dado el Estado para enfrentar el problema.

Sobre la base de lo presentado en el diagnóstico, se analiza el contexto actual y se exponen propuestas de política pública en tres áreas, las cuales son las mayormente involucradas y afectadas por la situación actual de la droga en Chile: fronteras, institucionalidad y consumo.

En el apartado de fronteras, se expone que no existe la capacidad en materia de recursos humanos, tecnología y coordinación para hacer frente al aumento sostenido de ingreso de droga de los países vecinos. En ese contexto se propone la creación de una fuerza nacional dedicada al combate al crimen organizado, el aumento de tecnología a disposición para detectar las drogas, desarrollar un sistema integrado de información y fomentar la cooperación internacional.

En el área de institucionalidad, se expone que el mayor flujo y stock de drogas ha permitido la instalación de bandas relacionadas al mercado de droga, y que la falta de respuestas por parte del Estado ha derivado en el retroceso de la institucionalidad formal en estos territorios, convirtiéndose en "barrios críticos". Así, se plantea el diseño e implementación de una política integral para estos barrios, la promoción de la cooperación pública-privada, y el apoyo al fortalecimiento comunitario para el desarrollo de la sociedad civil y capital social.

Respecto al consumo, se muestra que aún no existe una política integral para abordar este tema. En este sentido, es prioritario diseñar políticas de prevención secundaria integrales y coordinadas enfocadas en disminuir los factores de riesgo y potenciar los protectores que influyen para que una persona sea más o menos propensa de involucrarse en el consumo problemático de sustancias. Adicionalmente, se sugiere aumentar los cupos para tratamientos de adicciones y el seguimiento posterior que conllevan.

Luego se presenta un análisis desde el punto de vista legal, donde se plantean los estados jurídicos sobre los que se puede regular el consumo de drogas (penalización, despenalización y legalización), los caminos que han optado diferentes países y lo que dice la literatura respecto de este tema.

En el apartado siguiente se sugieren algunos temas importantes a tratar en el futuro en relación a la presencia de drogas en Chile, los cuales no fueron abordados en profundidad en el presente informe.

Para finalizar, se entregan las conclusiones y se sugiere que lo más relevante es que las autoridades políticas le den prioridad al tema y se decidan a enfrentarlo con fuerza y determinación, de forma coordinada, multidisciplinaria y desideologizada, para diseñar e implementar políticas públicas de Estado que sean sostenibles en el tiempo y que tengan resultados positivos en el largo plazo.

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace algún tiempo en Chile las drogas y las asociaciones globales de narcotráfico han comenzado a generar problemas a nivel de barrios, comunas, regiones y hoy ya se ha convertido en un problema país. Este es un fenómeno complejo de abordar, dado que trae consigo un sinfín de consecuencias relacionadas con la salud y seguridad de las personas, pero también al Estado en sí. Por lo tanto, se considera importante realizar un diagnóstico sobre la influencia de las drogas en nuestro país, su estado actual y las políticas que Chile ha diseñado e implementado para frenar este problema, reconociendo que ya se ha dado inicio a un camino difícil de retroceder: Chile es hoy considerado no solo como un lugar de tránsito, sino también de destino -y consecuentemente de mayor consumo- de drogas.

Nuestro país limita con dos de los tres mayores productores de cocaína en el mundo, Perú y Bolivia y esta cercanía con los principales puertos de exportación aumenta el riesgo de los impactos del narcotráfico. La frontera con Bolivia tiene especial relevancia porque, además de ser un importante productor, en este país también ha aumentado la presencia de organizaciones criminales asociadas a las drogas (McDermott, 2014).

La posición geográfica de Chile explica en cierta medida el tráfico de drogas en la región y la significancia de las actividades exportadoras chilenas. Con 6.435 km de costa, 46 puertos y una gran cantidad de pasos fronterizos no habilitados repartidos en todo el territorio nacional, aunque concentrados en el Norte Grande, se ha transformado en un lugar atractivo para el tránsito de sustancias ilícitas.

Por otro lado, Chile ha aumentado su relevancia como un lugar de demanda. Esto se ve reflejado en las estadísticas entregadas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública relacionadas con incautaciones, detenciones y auto reporte de consumo.

La droga y todo el mercado que funciona a su alrededor ha llegado a Chile y es imposible desconocer esta situación. Para hacer frente a la amenaza que genera la oferta ilícita y

el consumo de drogas para la seguridad pública y la salud, se debe realizar un análisis exhaustivo sobre lo que actualmente ocurre en el país.

Este trabajo ofrece una visión general de la situación actual de la droga en Chile, entregando información y estadísticas oficiales, para luego enfocarse en tres grandes puntos que develan la problemática que surge a raíz de ella, para finalmente abordar qué políticas públicas se deben diseñar para combatirlas y prevenirlas.

2. ANTECEDENTES

En el presente apartado se expone una radiografía de lo que sucede hoy en Chile con las drogas. A continuación se realiza un análisis de Chile como país de tránsito y cómo ha evolucionado para convertirse en un país de consumo, se presentan datos relacionados con incautaciones y detenciones y finalmente se describen algunas de las estrategias -aún incipientes e insuficientes- que ha tenido el Estado para enfrentar y frenar este flagelo que sigue en aumento, provocando un impacto negativo para la sociedad en su conjunto.

2.1 Chile como país de tránsito

Dadas sus extensas fronteras, Chile tiene la posibilidad de consolidarse como uno de los principales países de tránsito para el narcotráfico. Al limitar en el norte con dos de los mayores productores de cocaína a nivel mundial, se hace necesario examinar la permeabilidad de las fronteras y los elementos de riesgo que permiten el tráfico de drogas ilícitas.

La proximidad a países productores de droga como Perú y Bolivia -quienes mantienen una alta producción en hectáreas de cocaína, sobre todo Bolivia- sin duda expone a Chile a las amenazas del narcotráfico. Quienes transportan la droga estarían aprovechando la calidad de las carreteras chilenas para transportarla hasta sus puertos y de ahí exportarla al exterior. Es importante tener en cuenta que existen tratados que permiten el tránsito sin inspección de los cargamentos de Bolivia y Perú que van dirigidos a los puertos de Arica y Antofagasta, lo que posibilita que se haga uso de las carreteras chilenas para ser un corredor de la droga hacia estos puertos.

En cuanto a las maneras de transportar la droga, existen diferentes formas que han ido variando en su nivel de sofisticación. Una de ellas son los correos humanos o comúnmente denominados "burreros". Se trata de personas contratadas por narcotraficantes para internar drogas a través de las fronteras regionales e internacionales, las que pueden variar desde pequeñas cantidades a cientos de kilos. Sus métodos de transporte de cargas ilícitas son amplios e

impresionantemente creativos, tales como mochilas, maletas, compartimentos secretos en autos, cosidos en la ropa, escondidos en productos de comida, botellas de licor, etc. (Agüero, 2012). También es frecuente la utilización de su propio cuerpo como contenedor de drogas, las que ingieren en cápsulas. Esta última práctica ha sido denominada por la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) y otras autoridades como "viajar con la muerte", debido a lo peligroso del método, el cual ha resultado en numerosos fallecidos reportados (Agüero, 2012).

Generalmente los burreros son personas en situación de alta vulnerabilidad y, considerando esas características, son contactados por los narcotraficantes. Según el Observatorio de Narcotráfico de Chile, el perfil predominante de los detenidos en los correos humanos es 87% de origen boliviano provenientes de Oruro, Cochabamba y Santa Cruz (Fiscalía de Chile, 2016). Otro estudio realizado por el Centro de Análisis, Operaciones de Drogas e Investigación Criminal de Carabineros (CAODI) determinó que 75,5% de los burreros son bolivianos; 16,3% chilenos; 6,1% colombianos y finalmente un 2,4% provendría de Perú (Lobo, 2014).

Otros de los métodos utilizados en el tráfico de estupefacientes es la vía marítima, donde se hace a través del uso de "ganchos ciegos" o *rip off*. Es una práctica más sofisticada, donde narcotraficantes esconden drogas en contenedores de cargas lícitas y con ello llegan a los mercados internacionales. Según la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas (UNODC por sus siglas en inglés), "solo 11% de las cargas de drogas se transportan por vías marítimas, pero cada carga incautada ha sido 30 veces más grande que las cargas incautadas de avión, y cuatro veces más que las incautadas por vías terrestres" (UNODC, 2013). Entre febrero de 2012 y mayo de 2016 se detectaron 34 ganchos ciegos de cargas provenientes desde Chile en puertos internacionales; y de los descubiertos entre 2010 y 2016, 34,8% fueron exportados por el puerto de Arica (Fiscalía de Chile, 2016).

a. Chile y su rol de fuente de químicos precursores

Chile, debido a su activa industria minera, petroquímica y farmacéutica, posee un riesgo alto de ser el origen de sustancias esenciales para la producción de drogas ilícitas. Por muchos años el país ha sido reconocido por el Departamento de Estado de EE.UU. y otras entidades internacionales como un productor de químicos precursores.

Según el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, los precursores son “sustancias químicas que pueden utilizarse en la producción, fabricación y/o preparación de drogas estupefacientes o sicotrópicas, incorporando su estructura molecular al producto final, por lo que resultan fundamentales para dichos procesos” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015). En otras palabras, los precursores o químicos esenciales pueden ser: componentes requeridos para la producción de drogas sintéticas o solventes para el procesamiento de materiales basados en plantas, como la coca en la cocaína y la amapola de opio en la heroína. En el caso referido a las drogas sintéticas (por ejemplo, LSD o éxtasis), los químicos usados son menos sustituibles por otros químicos debido a que estos afectan esencialmente el producto final. En cambio, los químicos usados para refinar y procesar las drogas provenientes de raíces de plantas pueden ser reemplazados fácilmente por otros con propiedades similares.

En el caso de la cocaína se requiere una variedad de aportes químicos, algunos de los cuales no son sustancias controladas, como el kerosene o el bicarbonato de sodio, pero la mayoría de los químicos esenciales están categorizados en las listas de control. Los tres compuestos controlados considerados críticos en los procesos de extracción y elaboración de la cocaína son el ácido sulfúrico, ácido clorhídrico y permanganato de potasio (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015). Según el Departamento de Sustancias Químicas Controladas, el uso de esas sustancias “se puede fundamentar en la amplia disponibilidad y su rol en la formación del sulfato de cocaína por parte del ácido sulfúrico; la idoneidad para purificar los derivados de cocaína utilizando permanganato de potasio y la producción del clorhidrato de cocaína a través del uso de ácido clorhídrico” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015).

Sin embargo, estos tres químicos controlados tienen muchos otros usos lícitos y son elementos indispensables por las industrias químicas, farmacéuticas y mineras. De hecho, de más de 500 entidades en el Registro Especial de Usuarios de Sustancias Químicas Controladas, 155 son usuarios registrados de ácido sulfúrico, 137 de ácido clorhídrico y 45 de permanganato de potasio (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015).

Lo anterior presenta un problema ya que el amplio alcance de su utilidad les otorga a los actores del narcotráfico numerosas oportunidades para desviar estas sustancias hacia un uso ilícito y en esto radica la importancia de monitorear sus movimientos. Por ejemplo, en 2014, de esas tres sustancias críticas, había 869 operaciones de importación desde 20 países distintos; 40 operaciones de exportación con 6 países distintos; y es importante destacar que de esas 40, las 16 operaciones de exportación de ácido sulfúrico fueron recibidas únicamente por Bolivia. Además, es relevante considerar que en las tres regiones que limitan con Perú y Bolivia hay 23 mineras activas de cobre (2 en Arica, 4 en Tarapacá y 17 en Antofagasta, donde el uso de este ácido es indispensable para sus operaciones (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015).

b. Aumento de laboratorios en Chile

Durante los últimos años se ha presenciado un aumento de laboratorios para el procesamiento o abultamiento de droga. Grupos criminales importan la droga como producto intermedio y aumentan el volumen añadiendo sustancias químicas para incrementar las ganancias. En el año 2010 se detectaron dos laboratorios; el año 2011, cinco; el 2012, tres; el 2014 se encontraron 17; el 2015, 18 y el 2016 se desmantelaron más de 16 (Fiscalía de Chile, 2016). Este incremento en el número de laboratorios ilegales puede indicar un aumento en el procesamiento de drogas, o bien una mejora en los esfuerzos de la policía chilena. A lo menos, significa que hay una actividad sustancial y desviación de químicos para propósitos ilícitos.

Por otro lado, el mercado global de Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP)¹ sigue expandiéndose. Si bien no hay evidencia que Chile sea un país que exporta químicos para drogas sintéticas, hay un precedente de envío de efedrina a México para el procesamiento de metanfetaminas en la década del 2000 (US. State Department, 2012). Además, en los últimos dos años han habido 125 Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP) registradas en Chile y la UNODC reconoció otras 644 registradas en otros países (UNODC, 2016). Este aumento de producción de NSP en Chile y el mundo nos obliga a seguir monitoreando el tráfico de estos productos.

2.2 Chile como país consumidor

a. Incautaciones

Con relación a las incautaciones de drogas, cada trimestre la Subsecretaría de Prevención del Delito (en adelante, SPD) publica datos compilados por Carabineros de Chile,

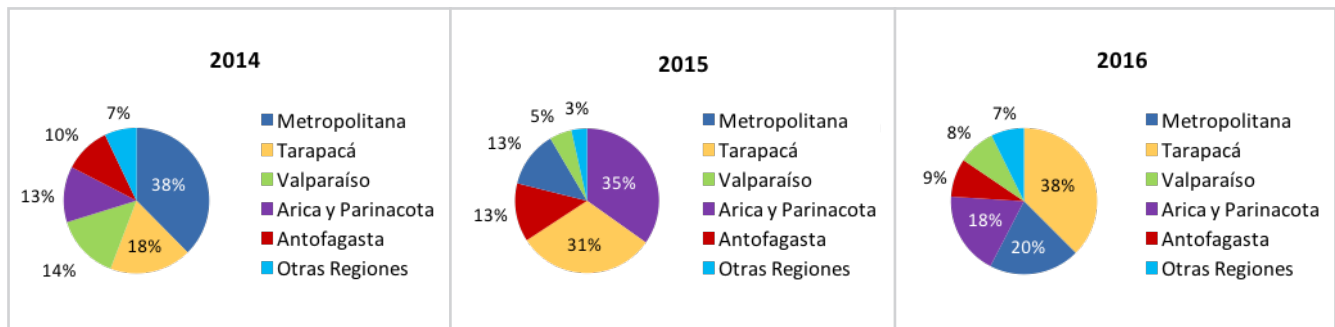
¹ Nuevas Sustancias Psicoactivas: “un grupo de drogas semi sintéticas o sintéticas capaces de producir efectos psicoactivos en aquellos que las consumen y que en su mayoría no se encuentran controladas por los tratados internacionales relacionados al tema, como son la Convención Única de 1961

sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988” (“NSP y Precursores”, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015).

Gráfico 1

LAS 5 REGIONES CON MAYORES INCAUTACIONES DE CLORHIDRATO DE COCAÍNA

Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito (2016), Informes Nacionales.



Policía de Investigaciones (PDI), Gendarmería de Chile y el Servicio Nacional de Aduanas, para proveer un análisis cuantitativo de la actividad ilegal. En esos informes, la Subsecretaría reporta varios tipos de procedimiento policiales relacionados con actividad de drogas, tales como operaciones especiales, detenciones, decomisos de armas, e incautaciones de sustancias ilícitas.

Al analizar sus informes se puede ver que en el año 2016 las incautaciones de clorhidrato de cocaína y pasta base alcanzaron su nivel más alto en los últimos 4 años. Entre 2015 y 2016 aumentaron en un 25% las incautaciones de clorhidrato (3.612,50 kilos en 2015 a 4.529,85 en 2016) y la pasta base mostró un crecimiento de un 48% (7.212,4 en 2015; 10.677,6 en 2016). Por otro lado, las incautaciones de marihuana mostraron un declive: en 2014 se incautaron 17.728,6 kilos; en 2015, 16.061,15; y en 2016, 10.931 kilos (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2016).

Las regiones donde existe mayor incautación de drogas son Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y la Región Metropolitana. Los gráficos que se presentan a continuación muestran kilos y porcentaje de distribución de las cinco regiones con mayores incautaciones en Chile según año. En relación con las incautaciones de pasta base, las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta y Valparaíso han mostrado también aumentos significativos entre 2014

al 2016. Respecto a la marihuana, las regiones Metropolitana y del Maule mostraron un incremento en ambos períodos.

El Gráfico 1 muestra una involución de la incautación de clorhidrato de cocaína en las regiones Metropolitana y de Antofagasta, pero a su vez detecta que existe un aumento en las confiscaciones entre 2014 y 2015 en la región de Arica y Parinacota. Sin embargo, la región que muestra el mayor aumento es la de Tarapacá, donde en 2014 un 18% de las incautaciones eran en este lugar, pasando en 2016 a un 38% de los decomisos nacionales.

El Gráfico 2 muestra las incautaciones de pasta base donde, a diferencia del clorhidrato de cocaína, el decomiso en la región Metropolitana aumentó entre 2014 y 2016. Las confiscaciones en la región de Antofagasta durante el año 2014 y 2015 aumentaron de forma abrupta del 19% al 37%, pero en el año 2016 esta tendencia retrocedió llegando solo al 27%.

Gráfico 2

LAS 5 REGIONES MAYORES DE INCAUTACIONES DE PASTA BASE

Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito (2016), Informes Nacionales.

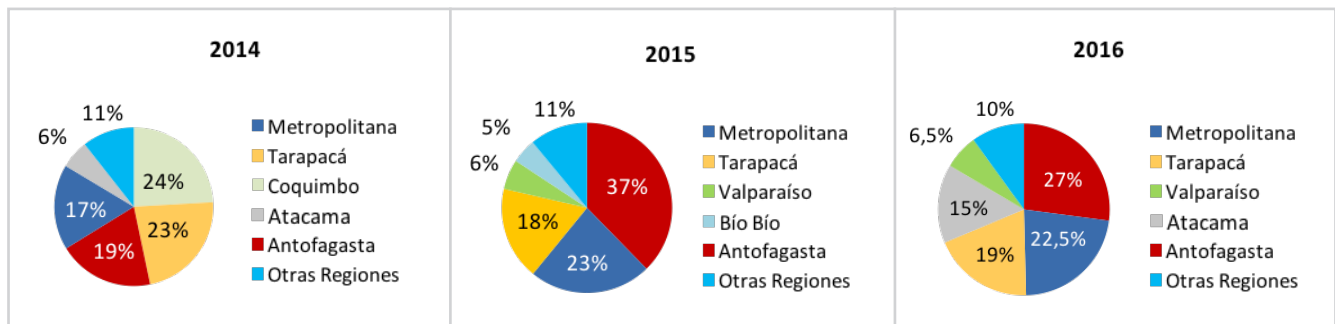
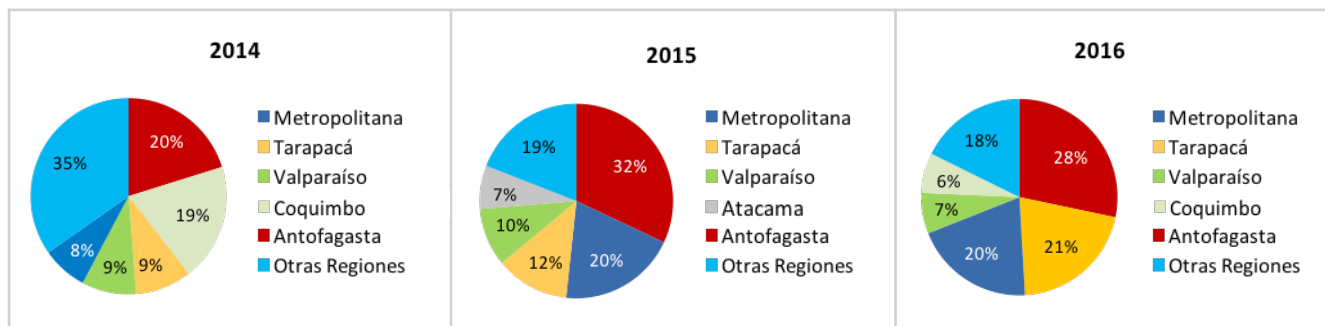


Gráfico 3

LAS 5 REGIONES MAYORES DE INCAUTACIONES DE MARIHUANA PROCESADA

Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito (2016), Informes Nacionales.



Los gráficos anteriores muestran el aumento de la incautación de marihuana procesada² en la región Metropolitana: en 2014 el 8% de los decomisos de esta sustancia ilícita se daban en esta región, mientras que en 2016 subió a un 20%.

Es importante mencionar que el aumento de confiscaciones no se refiere necesariamente a que existe menos droga en circulación; por el contrario, puede significar que cada año existe más, por lo que las probabilidades de incautarlas aumentan. De esta manera, se puede decir que las cifras son útiles como referencia para saber dónde se encuentra concentrada la droga, pero no del nivel de penetración que ésta tiene en la sociedad.

b. Detenciones

Otro método para medir la actividad de drogas son los datos sobre detenciones. Estos indican la cantidad de arrestos realizados por agencias de seguridad con respecto a violaciones de la Ley 20.000, conocida como Ley de Drogas, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Cabe mencionar que las detenciones se clasifican según la infracción original³ declarada por el oficial responsable durante el procedimiento y los registros entregan frecuencia de eventos, no un número de individuos.

La infracción con más detenciones es el porte, el cual generalmente corresponde a individuos que transportan pequeñas cantidades de sustancias para uso personal. En 2016 el porte representó un 41,69% de las detenciones por ilícitos relacionados a las drogas.

La segunda infracción más alta en 2016 fue el microtráfico, que generó el 24,79% de las detenciones. Según la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN en adelante), microtráfico se refiere al "tráfico de pequeñas cantidades de droga, lo que usualmente porta un traficante en la calle o algún recinto público para venta inmediata a los consumidores" (BCN, 2012).

Los informes de la SPD muestran un aumento de 355% en 2015, más 14% en 2016 de las detenciones por microtráfico (BCN, 2012). Este aumento puede ser atribuido a un crecimiento de la actividad de tráfico en los barrios, pero otra explicación lógica puede ser la intensificación de esfuerzos por parte de los cuerpos policiales y un incremento en presupuesto para proyectos antidrogas. Entre estos últimos destaca el proyecto "Microtráfico Cero: Plan Comunal Antidrogas" que se inició a fines de 2014, el cual está enfocado específicamente en el tráfico en barrios, no en el de gran escala realizado por grupos criminales organizados.

El tercer lugar en las infracciones durante el 2016 fue el consumo, con un 15,7% de todas las detenciones reportadas.

Los informes también muestran un aumento sostenido en procedimientos policiales sobre cultivo. De 1.427 detenciones en 2014, estas aumentaron en un 26,1% en 2015, llegando a un total de 1.800 detenciones (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2016). Los datos no detallan qué tipo de droga estaba siendo cultivada pero dado que Chile no es un productor de coca o de la amapola de donde se sustrae la resina para la heroína, se podría inferir que los cultivos mencionados son de marihuana. Por otro lado, los datos

² La marihuana procesada o cripy es utilizada de forma recreativa por sus efectos relajantes. Gracias a esto se ha popularizado, ya que contiene mayor concentración de componente psicoactivo (tetrahidrocannabinol) que una planta de marihuana normal. El cripy ha sido desaprobado por algunos consumidores, ya que rompe con la línea de lo "natural" de la marihuana y se considera más dañina (Ordoñez, 2017).

³ Ejemplos de clasificaciones de infracciones son: tráfico, porte, consumo, entre otros.

sobre cantidad de incautaciones de marihuana demostraron una disminución sostenida. Una posible explicación es que las personas están cultivando marihuana para su consumo, antes que comprarla.

Es importante recordar que hacer el análisis sobre la actividad de drogas sobre la base solo de información de incautaciones, detenciones y los esfuerzos de la policía tiene sus propias desventajas. Una de las principales críticas es que los incrementos de ambos datos pueden ser producto de una mayor eficiencia del control policial en drogas o bien que existe más producto/consumo ilícito en el país.

Los datos de aumento de las detenciones e incautaciones podrían indicar mayores recursos de la policía más que la eficacia de sus esfuerzos, considerando que los delitos relacionados con las drogas usualmente son detectados por las policías, antes que ser reportados por terceros.

Por otro lado, los resultados reportados pueden ser interpretados de diferentes maneras. Las agencias policiales pueden reclamar éxito tanto por la falta de incautaciones como por la ausencia de detenciones, argumentando que no existe un problema de drogas. A la inversa, la falta de decomisos y detenciones podría significar que la policía está fallando en abordar una problemática que cada día se ve más real en nuestro país.

c. Autoreporte de Consumo

Otra arista desde donde se puede entender la demanda de droga es desde la salud pública. El Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (en adelante, SENDA) realiza un estudio cada dos años de la población general sobre el consumo y percepción de drogas. El estudio más reciente, el Décimo Primer Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile 2014, fue publicado en octubre de 2015. El estudio consiste en entrevistas cara a cara a 19.512 personas en sus hogares, entre octubre de 2014 y enero de 2015.

En cuanto al uso de clorhidrato, los datos de consumo de 2014 mostraron un aumento, pasando del 0,9% observado en 2012 a 1,4% en 2014 (SENDA, 2014). La prevalencia del consumo de cocaína en el año del estudio muestra la tendencia que el consumo en hombres es más alto que entre mujeres, 6% y 2,2% respectivamente (SENDA, 2014). También hubo un aumento en el consumo de cocaína entre los hombres (0,9%) y un incremento en consumo entre la población de clase media desde 0,6% en 2012 a 1,3% en 2014 (SENDA, 2014).

Con respecto al consumo de pasta base, la prevalencia de consumo "alguna vez en la vida" demostró un incremento de 0,6 puntos porcentuales (1,9% en 2012 a 2,5% en 2015) (SENDA, 2014), lo que significa que más gente reconoce haber consumido pasta base. Similar es lo que se ve en el

consumo de clorhidrato, donde hay una mayor prevalencia de uso entre los hombres que en mujeres, 0,8% frente a 0,1% respectivamente (SENDA, 2014). Adicionalmente, la prevalencia de consumo el año pasado en niveles socioeconómicos bajos es considerablemente mayor que el consumo en poblaciones de niveles altos, 1,4% versus 1% (SENDA, 2014).

En relación con el uso de marihuana, desde 2010 las cifras han mostrado un aumento sostenido en las tres variables que se miden (uso alguna vez en la vida, el año pasado, el último mes). El consumo alguna vez en la vida pasó de 23,0% en 2012 a 31,0% en 2014; mientras el consumo en el último mes alcanzó a 6,8%, 2,2 puntos más que en 2012 (SENDA, 2014).

Es importante ver qué está pasando con el consumo en la población joven. El grupo de 12 a 18 años mostró un aumento de 6,7% en 2012 a 13,5% entre los que habían consumido marihuana el último año (SENDA, 2014); el grupo de edad de 19-25 años también tiene un aumento de 6,5% el último año (17,5% en 2012, 24,0% en 2014), siendo el aumento más grande en esta categoría de edad en la historia del estudio. A partir de los datos anteriores se puede inferir que existiría una naturalización en la población del consumo de la marihuana en Chile.

Es importante mencionar que el reporte utilizado por SENDA, debido a la naturaleza voluntaria de datos, no es una fuente de datos científica y la veracidad de las respuestas es, de acuerdo a algunos críticos, cuestionable (SENDA, 2014).

d. Vínculo con el Delito

Para comprender el problema de la droga de manera global, además de analizar el negocio a través del narco y microtráfico y el consumo, es necesario entender la conexión existente entre el uso/venta de drogas y el crimen. Existe amplia bibliografía que encuentra una relación entre ambos, como por ejemplo, un meta análisis realizado por Bennett, Holloway y Farrington (2008), donde examinaron aproximadamente 30 estudios sobre el vínculo entre drogas y delincuencia en el mundo, concluyendo que la probabilidad de cometer un crimen es entre 2,8 y 3,8 veces mayor para aquellos que han usado drogas que aquellos que no (Valenzuela & Larroulet, 2016). Las drogas que comúnmente se asocian con crímenes son: crack, heroína y cocaína. En estos estudios se ha encontrado que el crack puede aumentar hasta 6 veces la probabilidad de cometer un delito, la heroína entre 3 y 3,5 veces, la cocaína 2,5 veces y la marihuana 1,5 veces (Valenzuela & Larroulet, 2016).

Por otra parte, según un estudio del Consejo Nacional Sobre Alcoholismo y Dependencia de Drogas (NCADD, 2015) de Estados Unidos, las drogas y el alcohol están presentes en el 80% de los delitos que conducen a condena de

cárcel en Estados Unidos. La relación entre las drogas y el crimen es bastante compleja, dado que es difícil saber si es el uso de drogas el que llevó a la persona a cometer el delito o si las personas consumidoras de drogas ya están predispuestas a tal actividad. Independiente de esto, en los niveles más altos de consumo, las drogas y la delincuencia están directa y altamente correlacionadas. Además, la NCADD afirma que el uso serio de drogas puede perturbar e incluso amplificar la actividad delictiva preexistente, por lo que es trascendental implementar alguna medida que conlleve a mejores resultados.

Según un estudio realizado por el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) y Gendarmería de Chile⁴ el año 2002 entre los condenados por robo con violencia, el 91% declaró haber consumido droga alguna vez en la vida, el 60% se declaró consumidor frecuente y el 13,8% dijo haber delinquido para comprar drogas. Otro estudio de la misma institución del año 2007 destacó que de las personas que se encuentran privadas de libertad, un 83% admitió haber probado la marihuana por lo menos una vez y un 67% la cocaína o pasta base.

2.3 Respuesta del Estado

Como hemos visto en las dos secciones previas, las drogas y su tráfico es un tema amplio y con múltiples aristas. Pero ¿qué hace el Estado para responder a las constantes amenazas de la droga? En Chile, la respuesta al tráfico de drogas ha sido trabajada con una estrategia que busca balancear demanda, oferta y coordinación institucional.

a. Estrategia Nacional sobre drogas 2009 - 2018

La Estrategia Nacional sobre Drogas 2009 – 2018 desarrollada por CONACE (actualmente SENDA) establece las metas y objetivos de la siguiente década en este ámbito. Es un plan dinámico que pretende dirigirse a la naturaleza diversa del tema de forma tal que sea sustentable y sostenible en el tiempo. En ésta se detalla la complejidad del fenómeno y los principales desafíos de generar e implementar una respuesta estatal. La estrategia se centra en reconocer y reducir el impacto de las drogas en las familias, especialmente los niños.

El principio rector de la estrategia es “evitar el consumo, reducir el abuso y disminuir la disponibilidad de drogas y las consecuencias negativas asociadas a tales fenómenos en el país en el lapso del decenio 2009 –2018” (CONACE, 2008). Para lograrlo, la estrategia se fija cinco focos de trabajo: reducción de demanda, reducción de oferta, fortalecimiento institucional y legal, cooperación internacional e innovación, investigación y formación de recursos humanos.

b. Reducción de demanda

De los 22 objetivos descritos en la Estrategia Nacional, 12 hacen referencias a la reducción de demanda, asignándole una alta prioridad. El primer objetivo propone la promoción y fortalecimiento de la unidad familiar como el agente principal en defensa contra la amenaza del uso de drogas, donde hace un énfasis especial en la actitud de los padres en la influencia y en la percepción de riesgo de sus hijos. El segundo objetivo se refiere a la importancia de disminuir el consumo en instituciones educacionales, abordando entre uno de los factores determinantes la presión de compañeros, por lo que se propone que la escuela desarrolle una buena política sobre prevención de drogas, ambientes sanos, etc.

Otro de los objetivos es la prevención y el desarrollo de estrategias en instituciones y empresas del mundo público y privado. Es importante destacar que la mayoría de los objetivos de reducción de la demanda están orientados a iniciativas de tratamiento y rehabilitación, intentando llegar a jóvenes y adultos con consumo problemático. Adicionalmente busca trabajar con personas privadas de libertad y grupos especiales como mujeres, mujeres embarazadas y personas en situación de calle. Además, la estrategia pretende abordar la necesidad de información y educación por parte de la ciudadanía. En ese espacio se propone el fortalecimiento de canales de participación para ciudadanos en prevención y el desarrollo de métodos para aumentar el conocimiento sobre el problema.

c. Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA)

El Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol radicado en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública fue creado el 21 de febrero de 2011 por la Ley N° 20.502, reemplazando a CONACE. SENDA divide su trabajo en tres pilares: prevención, tratamiento e integración.

En la esfera de prevención organiza programas y proyectos para escuelas, empresas y comunidades con el fin de entregar información a los padres, materiales para jóvenes de todas edades y metodologías para implementar políticas internacionales. Además cuenta con cursos en línea sobre conceptos básicos y diversas estrategias para hacer frente a este problema.

El segundo foco de trabajo de SENDA es el tratamiento gratuito para la adicción y el abuso de drogas. El servicio ha desarrollado programas especiales para el tratamiento de adultos y adolescentes junto con un sistema de mapas, con el fin de facilitar la accesibilidad a los centros más cer-

⁴ II Estudio Nacional de Drogas en Población Penal, Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, 2007.

canos para recibir el tratamiento propuesto. También se ha implementado un programa llamado Sistema de Información y Gestión de Tratamiento (SISTRAT), “un software en línea en el cual los centros de tratamiento en convenio registran la información que permite la caracterización de procesos y resultados de tratamiento de las personas atendidas” (SENDA). Este método busca asegurar que los objetivos de los programas se estén cumpliendo.

Finalmente, respecto del tercer pilar de integración, SENDA provee programas de reinserción a través de hogares de grupos o “viviendas de apoyo a la integración social”, donde se entrega asistencia a los usuarios para encontrar trabajo, además de una conexión a redes de apoyo.

Adicionalmente, SENDA publica regularmente estudios públicos sobre el estado de consumo de drogas y alcohol en el país.

d. Reducción de oferta

El control de oferta es un aspecto importante de cualquier política de drogas y respecto a este ámbito, la Estrategia Nacional (CONACE, 2008) propone cinco objetivos:

- Impedir el ingreso y evitar la utilización de nuestro territorio como ruta de tránsito.
- Impedir la distribución de drogas dentro del país.
- Evitar la producción y elaboración de sustancias ilícitas, de origen natural o sintético.
- Perfeccionar y fortalecer los actuales sistemas de fiscalización y control de productos farmacéuticos.
- Prevenir e impedir la utilización del sistema económico y financiero para actividades de lavado de activos.

Desde el Estado se han desarrollado varias iniciativas a través de los años para abordar cada uno de estos objetivos, como mejoras para el Registro Especial de Usuarios de Sustancias Químicas Controladas, la creación de agencias para contrarrestar el lavado de dinero -como la Unidad de Análisis Financiero- y se ha requerido complementar muchas instancias para poder abordar estas metas. Actualmente, la administración de la presidenta Michelle Bachelet ha demostrado que su prioridad está en relación al objetivo 14 de la Estrategia Nacional: impedir la distribución de drogas dentro del país, poniendo un especial énfasis en el microtráfico de las zonas vulnerables. El plan Microtráfico Cero viene a cumplir la misión anteriormente mencionada.

e. Plan Frontera Norte

En octubre de 2011 la administración del presidente Sebastián Piñera lanzó una iniciativa para afrontar el objetivo 13 de la Estrategia Nacional: impedir el ingreso y salida de bienes ilícitos y evitar la utilización del territorio como ruta de tránsito. Este se llamó Plan Frontera Norte (PFN), iniciativa que requirió de un esfuerzo conjunto del Ministerio

del Interior y Seguridad Pública y del Ministerio de Defensa para combatir el tráfico de drogas y crimen organizado en la frontera norte del país.

Chile tiene 1.350 kms. de frontera compartida con tres países diferentes: 947 kms. compartidos con Perú y Bolivia, dos países que producen aproximadamente 54% de la oferta mundial de cocaína (Comisión Investigadora Plan Frontera Norte, 2013). El resto de las fronteras son con Argentina, país que a su vez limita con Paraguay, considerado por UNODC como el principal productor y uno de los mayores distribuidores de marihuana de Sudamérica. A lo largo de esta extensa frontera, existen 140 pasos no habilitados, lugares donde se puede entrar a Chile sin la presencia de una autoridad. De esos pasos, 106 son con Bolivia, 30 con Perú y 4 con Argentina (Comisión Investigadora Plan Frontera Norte, 2013). Esto significa que existen muchos lugares donde las drogas y bienes ilícitos traspasan la frontera de forma ilegal.

Hay muchas piezas móviles respecto a seguridad en las regiones de la frontera norte. Aparte de los tres gobiernos regionales de Arica y Parinacota, Tarapacá, y Antofagasta, también existen las agencias de orden público, Carabineros, PDI, Aduanas y cada una acumula su propia inteligencia de amenazas actuales. Por otra parte, la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante de Chile, DIRECTEMAR, es la encargada de la protección y supervisión marítima; el Servicio de Salud está a cargo de la destrucción de droga y la Unidad de Análisis Financiero se ocupa de los fondos ilícitos incautados. Así, existe una larga lista de organismos e instituciones gubernamentales que están involucrados en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

A este plan se le asignó un presupuesto de \$ 35 mil millones, unos US\$ 70 millones para ser gastados durante el período 2011 – 2014, \$ 7 millones en 2011, \$ 10.016 millones en 2012, \$ 17.000 millones en 2013 y \$ 500 millones en 2014 (Comisión Investigadora Plan Frontera Norte, 2013), el cual fue invertido y fiscalizado por mesas interinstitucionales que determinaron en qué sería más prudente gastar y cómo dar uso eficiente a los recursos.

De acuerdo al informe entregado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública a fines del año 2013, los resultados del Plan Frontera Norte fueron exitosos. Entre el año 2010 y 2013 hubo un aumento de 74% de procedimientos policiales relacionados con infracciones a la ley de drogas, se incautó un 201% más de kilogramos de droga en procedimientos policiales y hubo un 92% de incremento en número de detenidos por infracciones a la ley de drogas en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, las que participaron de este plan. Sin embargo, con la llegada de la nueva administración se descontinuó el programa y se recortaron los recursos destinados para este efecto.

3. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Al tener una imagen más nítida de lo que ocurre en Chile con la droga y su crecimiento en el último tiempo, nos damos cuenta que las actuales políticas para enfrentar dicho problema no han sido lo suficientemente eficientes. De esta manera, a continuación se presentan tres grandes líneas en las que se debe trabajar para lograr, en la medida de lo posible, frenar el incremento de las drogas en Chile y sus consecuencias en las personas, en la economía y en la sociedad en general.

3.1 Fronteras

Como se explicó anteriormente, Chile ha pasado de ser un país de tránsito a ser un país de consumo de drogas. Sin embargo, la gran mayoría de éstas no son elaboradas en el país sino que son internadas por las fronteras, las que Chile comparte con algunos de los mayores productores y distribuidores de sustancias ilícitas. Las vías fluviales y terrestres se han convertido en las principales alternativas para transportar droga hacia el trapecio amazónico, a las ciudades del norte y sur del Perú y hacia Chile (Núñez del Prado, 1999). Es por esto que para enfrentar el tema de las drogas, es indispensable mirar el estado actual de nuestras fronteras, su permeabilidad, su efectividad y sus posibilidades de mejora, dado que son la puerta de entrada para los estupefacientes -y otros productos ilegales- que ingresan provenientes de otros países.

3.1.1 Fuerza nacional de crimen organizado

Considerando la gran cantidad de actores presentes en las fronteras resulta relevante la creación de una fuerza nacional dedicada al combate del crimen organizado que incorpore mando y unidades conjuntas de ambas policías (Carabineros y Policía de Investigaciones) y que involucre a otras instituciones o agencias que tengan presencia en las fronteras o que tengan facultades legales para poder tomar decisiones frente a las acciones que se requieran llevar a cabo. Esto no solo traería una mejor coordinación entre las policías, sino que elevaría los niveles de eficiencia que existen hoy, puesto que en muchas ocasiones los funcionarios de ambas instituciones se ven trabajando en

un mismo aspecto pero por corrientes distintas (duplicidad del trabajo), dejando de lado alguna otra arista que debiese ser abordada.

3.1.2 Tecnología

Sumado a lo anterior es indispensable aumentar aún más la tecnología presente en los pasos fronterizos y en los del interior para controlar el ingreso tanto de personas como de productos en el país. Si bien actualmente existen escáneres, radares, rayos x y otros artefactos que ayudan a la detección de cargamentos ilegales (Plan Frontera Norte, 2011), se requiere de un esfuerzo mayor para la adquisición de equipos de última tecnología que permitan aumentar la fiscalización en las fronteras, particularmente las terrestres. Un ejemplo de esta tecnología es la utilizada en los espacios de la frontera entre Estados Unidos y México, la cual no cuenta con personal, sino con drones *Predator*, aerostatos y torres para la fiscalización del territorio (Nixon, 2017).

Asimismo, es fundamental ampliar el control fronterizo a nuevas estaciones de control más adentro del territorio, específicamente donde el transporte converge con carreteras troncales, lo que permite que los cargamentos sean revisados por segunda vez si el ingreso fue por un paso fronterizo legal, o bien se puedan pesquisar cargamentos que hayan ingresado por pasos ilegales y que, dada la geografía del país, requieren de las carreteras principales para su distribución (Burzaco y Berensztein, 2014).

3.1.3 Información

Un tercer factor que permitiría mejorar el control de las fronteras es la información, dada la cantidad de instituciones que tienen alguna incidencia en el control de fronteras y en el trabajo relacionado al tráfico y consumo de drogas. Esta información permitiría que el actuar de las policías se focalice en la acción y no en la recolección de los datos para actuar después, lo que haría más eficiente su labor. En este sentido es imperativo crear un sistema que permita compartir información para poder integrarla y poder focalizar las políticas públicas. Asimismo, es importante que

existan indicadores de carácter cualitativo y cuantitativo en constante actualización, que puedan ser utilizados por las autoridades de las instituciones mencionadas a la hora de diseñar acciones y programas para atacar este flagelo. Asimismo, es relevante contar con estadísticas objetivas y transparentes y hacerlas públicas para que la población esté informada del avance y del éxito o fracaso de las políticas implementadas.

3.1.4 Cooperación internacional

El narcotráfico es un problema que afecta a muchos países, dado el movimiento de productos y sustancias en las fronteras, particularmente en la triple andina (Perú – Bolivia y Chile), por la presencia de amenazas no convencionales, de naturaleza no militar y de alcance transnacional, que se ven posibilitados por la permeabilidad y las limitaciones a su control efectivo (Troncoso, 2016). Igualmente importante es la frontera con Argentina, más larga que la anterior y por lo tanto, con mayor cantidad de potenciales pasos ilegales.

Así, es de extrema relevancia formar redes de cooperación internacional. Se deben crear instancias para compartir experiencias, datos y diseñar políticas públicas en conjunto para el largo plazo con objetivos específicos, plazos de implementación e indicadores de evaluación. En este sentido, se requiere mejorar los convenios en diversos niveles, todos ellos desde una mirada amplia y con el foco puesto en el combate a estos ilícitos (Armijo, 2012). Para esto son necesarios acuerdos a nivel de gobiernos de la región, que se comprometan con acciones enfocadas en reducir el narcotráfico y otros delitos de crimen organizado, las cuales deben estar apoyadas por políticas internas en esta misma dirección y un discurso público de condena hacia la actividad y quienes la conducen.

Asimismo, es importante firmar convenios por parte de las fuerzas policiales e instituciones con facultades legales en esta materia de manera que puedan compartir información, capacitación y tecnología para hacer frente al narcotráfico. Finalmente, es relevante hacer tratados con instituciones u organismos dedicados específicamente a estos temas, tales como la Administración para el Control de Drogas (DEA por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia de Estados Unidos, el Centro Internacional para la Prevención del Crimen o la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas. Con el apoyo, experiencia e información de estos organismos se puede avanzar en materia de diseño e implementación de políticas públicas basadas en evidencia y comparar resultados.

3.2 Institucionalidad

Actualmente existen lugares en Chile cuya institucionalidad está mermada o ya ha desaparecido, lo que se puede ver en que las policías no son capaces de controlar lo que sucede dentro de ellos -incluso muchas veces ni siquiera pueden ingresar- por lo que los habitantes de estas comunidades dejan de considerar al Estado como uno de los proveedores de derechos mínimos, como la seguridad. Producto de la falta de esta condición básica y de otros servicios, en ocasiones los privados e incluso la sociedad civil dejan de prestar otros servicios necesarios para asegurar una buena calidad de vida y las personas entonces viven en territorios alejados de la ley y la paz.

En un estado de derecho como el chileno es deber del Estado mantener la paz y la seguridad en el territorio. Sin embargo, el ingreso de drogas, la consolidación del narcotráfico, el paso de país de tránsito a país de consumo y la consecuente violencia que lo acompaña, ha derivado en la extensión de estos “territorios sin ley”: lugares con poca presencia del Estado donde el narcotráfico comienza a ocupar su rol, desafiar su existencia y exponerlo cada vez más a la corrupción. Al mismo tiempo, la economía formal se reemplaza por el lucrativo negocio del narcotráfico el que comienza a expandirse y legitimarse y no permite la instalación de una institucionalidad legal, reforzando el terreno para la expansión de las actividades ilegales (Burza y Berensztein, 2014).

Una vez que estamos ante un “país de consumo”, donde la droga se va internalizando cada vez más en el mapa territorial, llega la violencia por parte de las bandas que quieren dominar el terreno y se ven amenazadas por rivales; la corrupción, producto de la necesidad de infiltrarse en los poderes del Estado para mantener el negocio; y la delincuencia, fruto de los robos de quienes no tienen suficientes ingresos para consumir y deben cometer ilícitos para mantener su adicción. Estas características se van instalando lentamente y se pueden ver en los denominados “barrios críticos”, hoy presentes en nuestro país⁵.

Estos barrios se caracterizan por tener una baja presencia del Estado y un entorno institucional degradado, lo que permite la proliferación de las bandas criminales, el aumento de la violencia, la cooptación de jóvenes que ven en el narcotráfico una oportunidad y, en su máxima expresión, el abandono de los privados, los servicios, la sociedad civil y, en última instancia, la aceptación de la propia comunidad. Al final del día, la instalación del narcotráfico en un país no dependerá de la dureza de las penas ni la capacidad

⁵ Según un reporte realizado por la Fiscalía Nacional los barrios donde se registraron el mayor número de causas relacionadas con drogas entre los años 2006 y 2016 son: en Arica, Población Gómez Carreño; en Antofagasta, centro de la ciudad y Población Chago López; en Copiapó, población Juan Pablo II; en La Serena, La Compañía y centro histórico; en Valparaíso, barrio El Almendral y barrio Puerto; en la Región Metropolitana, población Ignacio Carrera Pinto, población Parinacota, barrio La Vega, población Santiago del Nuevo Extremo, población Carol Urzúa, población Nuevo Amanecer,

población Diego Portales, población Legua Emergencia, población Legua Vieja, población Legua Nueva, Villa O'Higgins, población Los Copihues, villa La Reina, población Santa Julia, población Chacarillas, población La Faena, Las Torres, población Barrio Industrial y población Pablo Sexto; en Rancagua, población Manuel Rodríguez, antiguo centro de Rancagua, población René Schneider; en Talca, barrio Sur Oriente; en Concepción, centro de Concepción.

policial para enfrentarlo, sino de la posibilidad de instalarse sobre la base de instituciones débiles, bajos controles fronterizos, justicia ineficaz o política corruptible (Burzaco y Berensztein, 2014).

3.2.1 Presencia integral del Estado

Para hacer frente a esta amenaza es fundamental contar con una presencia integral del Estado en los barrios más vulnerables, dado que estos son los más susceptibles de ser infiltrados por las bandas y capturar a sus habitantes, muchas veces llegando a forjar una red tan profunda que son capaces de suplir las funciones estatales y privadas, tanto en institucionalidad como en servicios y arraigar su presencia hasta hacerla prácticamente imposible de erradicar (Burzaco y Berensztein, 2014). Esto es particularmente preocupante cuando ya instalado y permanente en el tiempo se traspasa a nuevas generaciones que nacen en este orden, desconociendo la importancia del estado de derecho, la autoridad política y el orden jurídico y social. Estos jóvenes crecen en un sistema de valores y creencias distinto al resto de la sociedad donde la ley no tiene poder y quien lo ostenta es el más fuerte, el con más recursos o el que es capaz de imponerse sobre los demás.

Es el Estado el que debe asegurarse que en todos los territorios del país exista un estado de derecho, donde las reglas legales se apliquen administrativa y jurídicamente de manera idéntica para casos equivalentes, sin discriminar ni favorecer por ningún factor a unos sobre otros y con la certeza de cumplimiento sobre la base de procedimientos establecidos y conocidos previamente por todos (O'Donnell, 2002). Es solo en este contexto en que es posible instalar una institucionalidad sólida que le dé seguridad a las personas que viven en esos lugares, pero también a los grupos intermedios que se instalan ahí para ofrecer servicios fundamentales para disminuir factores de riesgo que pueden ser relevantes a la hora de ingresar a una carrera delictual. Así, es necesario este orden para que se instalen colegios, empresas que den empleos, fundaciones que apoyen a personas vulnerables en distintos ámbitos, servicios de salud, comercio, e incluso el libre tránsito de fuerzas policiales que pueden actuar preventiva y reactivamente frente al crimen.

3.2.2 Fortalecimiento comunitario

Adicionalmente, así como es esencial la presencia institucional del Estado en el territorio para evitar la instalación de las bandas de narcotráfico, la comunidad también es fundamental a la hora de aumentar las barreras de ingreso naturales que previenen los comportamientos antisociales o delitos en una sociedad. Un sólido tejido social no solo actúa en la percepción de protección de las personas, además promueve ciertas conductas que son consideradas aceptables en la escala de valores comunes. La falta de estos valores o de la red que los alberga deja un espacio

libre para la instalación de modelos negativos que podrían facilitar el ingreso, especialmente de los niños y adolescentes, a una senda delictual (Gorgal, 2002).

En este sentido, se requiere de instancias o programas de apoyo para las instituciones de la sociedad civil que promuevan el desarrollo y el fortalecimiento de la comunidad, particularmente en los sectores más vulnerables del país. Es fundamental que en el desarrollo de esta colaboración se impulse la corresponsabilidad público-privada para el cuidado tanto del entorno como de las personas que lo habitan. Para lograr esto es imprescindible trabajar en conjunto con la comunidad buscando consensos y metas comunes de acuerdo con las características propias del lugar y sus habitantes, lo cual ha demostrado ser más eficaz y duradero a la hora de construir capital social en el largo plazo.

Al mismo tiempo, es importante trabajar en la recuperación de confianzas tanto en la institucionalidad pública como en la propia de la comunidad, para que se sientan cómodos y confiados con la ayuda por parte del Estado y desarrollen una mirada personal en la que sean capaces de liderar y generar cambios, lo que permitirá que las acciones que se lleven a cabo tengan mayores probabilidades de éxito (Manzano, 2009).

3.3 Consumo

Al limitar Chile con dos de los grandes productores de cocaína del mundo (Perú y Bolivia) y tener una amplia frontera con Argentina desde donde ingresa marihuana proveniente de Paraguay y cocaína de Bolivia, el escenario nacional actual es preocupante. Si bien en el pasado Chile era solo un país de tránsito de la droga, las características del narcotráfico han permitido que nuestro país haya evolucionado hacia un estado de mayor involucramiento llamado "país de consumo".

El país utilizado como tránsito de drogas avanzará inevitablemente a un país de consumo si las autoridades no ponen barreras altas y eficientes para impedir el ingreso y la instalación de las drogas en el país. Los traficantes ingresan al país pagando sobornos a las autoridades y eslabones intermedios en especies para que dejen pasar los cargamentos y esta droga va quedando disponible en el mercado local para el consumo de la población. Así, poco a poco las personas van desarrollando un consumo propio que en el corto plazo se convierte en adicción y, por lo tanto, necesidad.

Asimismo, el narcotráfico cambia su método dado que ahora debe llegar a distintos puntos del país para satisfacer la demanda, pasando de ser una actividad meramente logística a un negocio de consumo. Una vez que logra internarse en distintos puntos del país y ha masificado su oferta, debe controlar el territorio para asegurar su capacidad de distribución y de a poco, por

una parte, corromper autoridades y cooptar sectores del Estado para poder continuar con su negocio impunemente y, por otra, instalar -o aumentar- la violencia, para eliminar la competencia (Burzaco y Berensztein, 2014).

Para hacer frente a la actual situación del país se requieren políticas tanto de prevención como de reacción/tratamiento frente al consumo.

3.3.1 Campañas de prevención universal

Una de las principales formas con las que se intenta desincentivar el consumo es a través de la prevención universal o primaria, la cual se implementa por medio de diversas campañas, muchas veces publicitarias. Las campañas de promoción de la salud son iniciativas que generalmente emprenden las autoridades nacionales utilizando medios de comunicación para fomentar o difundir información con respecto a la salud propiamente tal o amenazas que atentan la misma con la finalidad de persuadir a las personas para que adopten cambios de comportamiento. Estas campañas se transmiten a través de distintos medios: televisión y radio, anuncios en periódicos o autobuses, folletos, etc. y hoy, más masivamente, a través de internet y son muy comunes alrededor del mundo, pudiendo ser intervenciones independientes o integrarse en programas complejos de marketing social.

Dado que la iniciación del consumo de sustancias ocurre normalmente durante la adolescencia o durante los primeros años de la edad adulta, se han utilizado los medios de comunicación masivos para su prevención debido al potencial que tienen de llegar a grandes cantidades de personas. Un estudio realizado por la revista médica británica *BMJ* evaluó la efectividad de estas campañas de medios masivos para prevenir o reducir el uso o la intención de los jóvenes (menores de 26 años) de usar drogas ilícitas. Los resultados de este estudio demostraron que en general las propagandas más focalizadas (especificando tipo de droga y dirigido a un público específico) tenían mejores resultados que los masivamente difundidos a través de la televisión, internet o radio los cuales en algunos casos causaban el efecto contrario o no tenían efectos positivos significativos. La efectividad de este tipo de campañas no está claramente respaldada con importantes evidencias de efectos iatrogénicos, por lo que es recomendable que estén bien diseñadas y se realicen bajo el contexto de estudios de evaluación rigurosos (*BMJ*, 2015).

Por otra parte, un estudio patrocinado por *The Journal of Adolescent Health* de Estados Unidos describe que las intervenciones o programas enfocados en reducir el uso del tabaco en las escuelas son efectivos tanto para impedir el inicio del consumo como para reducir el actual. Igualmente efectivos son los medios masivos de campaña, que involucraron una sólida base teórica, investigación formativa en el diseño de los mensajes emitidos por la campaña y que el

mensaje fuera transmitido durante un largo período de tiempo (*The Journal of Adolescent Health*, 2016).

Sin embargo, ambos estudios coinciden en que la evidencia existente es bastante limitada en cuanto a la efectividad de los medios masivos frente al consumo de sustancias ilícitas. Si bien en algunos casos se han visto efectos positivos, es posible que sea a causa de otros factores no detectados dentro del análisis, por lo que es recomendable si se promueve este tipo de campañas, que estén acompañadas por políticas focalizadas basadas en evidencia que hayan sido exitosas para prevenir y disminuir el consumo.

3.3.2 Programas de prevención secundaria

Al referirnos a la importancia de la prevención debemos tener claro que, al igual que el crimen, el consumo problemático de drogas es un fenómeno multicausal que involucra diversas esferas de la vida de una persona, por lo que para abordarlo se requiere de un conjunto de acciones que deben acercarse de manera integral a quien se involucra en ello. Existen programas efectivos de prevención de drogas, los cuales pueden ser diseñados para ser aplicados en diversos escenarios (escuela, casa, comunidad) y a diferente público (niños, adolescentes, adultos). Sin embargo, son las políticas de prevención secundaria, es decir, las políticas dirigidas a personas que presentan factores de riesgo asociados a un posible involucramiento en abuso de sustancias, las que han probado ser más efectivas (*National Institute on Drug Abuse*, 2014).

De esta manera, resulta fundamental diseñar programas en los que se evalúe a la población en riesgo y se focalice en aquellas personas que presentan mayores factores de riesgo y/o menores factores protectores para así trabajar en un esfuerzo por reducir los primeros y aumentar los segundos. Asimismo, la evidencia ha demostrado que los programas de prevención temprana tienen mayor impacto, logrando cambiar el camino por el que un niño avanza, re direccionándolo hacia comportamientos positivos (*National Institute on Drug Abuse*, 2003).

Entre los principales factores de riesgo a atender para que los programas de prevención logren tener éxito se encuentran la agresividad, falta de autocontrol, pares o padres que consumen drogas, escasos lazos familiares, dificultades o fracaso académico, malas habilidades sociales, deserción escolar, entre otras.

Programas preventivos de drogas han demostrado ser exitosos y costo-efectivos, más aún cuando en una comunidad que presenta factores de riesgo se interviene desde diversas áreas, coordinadamente y focalizando las acciones en quienes más las necesitan (*National Institute on Drug Abuse*, 2014).

3.3.3 Tratamientos para consumo problemático de drogas

Sumado a los programas de prevención secundaria, y dado que Chile presenta un porcentaje -en aumento- de personas que ya consumen drogas, no solo se deben enfocar los esfuerzos en prevenir que otros empiecen a consumir, sino que también debemos preocuparnos de quienes ya tienen un nivel de consumo problemático. Considerando además la bien documentada relación entre droga y crimen, es relevante tomar dos puntos de encuentro específicos, dado que sus efectos producen un círculo vicioso de adicción y violencia que se debe abordar: drogadictos que roban para costear sus millonarias adicciones o personas que cometen un delito bajo los efectos de una droga ilegal. A esto se suma el fracaso de los programas de rehabilitación o reinserción cuando no van acompañados de un tratamiento específico para la adicción.

En este contexto es muy relevante diseñar e implementar tratamientos de adicciones. Existe evidencia científica contundente que el tratamiento de abuso de sustancias funciona tanto voluntario como impuesto, en la cárcel o en la comunidad y que su éxito en disminuir o terminar el uso de drogas es efectivo y conlleva otros beneficios, tales como la baja en la reincidencia y del crimen (Przybylski, 2008).

Sin embargo, el tema del consumo de drogas aún no es abordado como un flagelo prioritario y muchas veces es visto como un problema exógeno y alejado. Es imperativo aumentar la capacidad de tratamiento en los centros de salud para personas con adicciones y especialmente aquellos que han cometido un delito bajo el efecto de alguna droga, abarcando todas las etapas de este y de manera integral para lograr un resultado efectivo y consistente en el tiempo.

4. PENALIZACIÓN, DESPENALIZACIÓN O LEGALIZACIÓN

El consumo problemático de drogas muchas veces termina en un acto violento y, no pocas, en uno criminal. No es difícil encontrar hechos como accidentes vehiculares, maltrato a niños, abuso sexual, violencia intrafamiliar, delitos violentos, etc. protagonizados por personas bajo el efecto de las drogas. Además, es altamente probable que el consumo lleve a la dependencia y a distintos efectos colaterales que podrían perjudicar el futuro tanto de la persona dependiente, como de los demás a su alrededor (American Academy of Child & Adolescent Psychiatry, 2017).

La demanda incremental de estas drogas ilícitas deriva en el paso del micro al narcotráfico, generando una nueva forma de acumulación de capital. Estos factores atentan a la seguridad de los países, por lo que los distintos gobiernos han dedicado gran parte de su tiempo a diseñar e implementar soluciones o medidas para reducir el factor de peligro de las variables antes mencionadas. Si bien varios han optado por diseñar y ejecutar políticas en los ejes propuestos anteriormente, otros han considerado que la salida a este problema se resuelve desde el plano legal, adoptando alguno de los tres principales estados jurídicos/regulatorios existente para abordar este tema hoy.

El debate legalista en Chile no ha sido tratado en profundidad, y es en base a esto que es importante plantear cuáles son las vías regulatorias a las que puede optar Chile cuando se genere una necesidad por un cambio a la legislación vigente.

Los tres tipos de estados jurídicos en los que se puede encontrar la regulación del consumo de drogas en los distintos países son la penalización, la despenalización y la legalización. La mayoría de los países no tiene un estado jurídico puro, sino que tienen ciertas consideraciones en sus reglamentos.

La penalización de drogas consiste en tipificar como delito o falta una conducta determinada relacionada al consumo o tráfico, es decir, que este tipo de acciones (traficar o consumir) conlleven a algún tipo de castigo o sanción.

En el caso de Chile se entiende por “tráfico de drogas” a personas que comercian con sustancias estupefacientes o sicotrópicas o con materias primas que sirvan para obtenerlas y además que induzcan, faciliten o promuevan este tipo de sustancias o su consumo. Este delito tiene una pena de “5 años y un día a 15 años de presidio, además de una multa de 40 a 400 UTM. Estas mismas penas se aplican a los que elaboren, fabriquen, transformen, preparen o extraigan sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas” (SENDA). En el caso de Chile, todo tipo de sustancias (depresoras, estimulantes y perturbadoras) están penalizadas por una ley que prohíbe tanto el consumo en público como el tráfico de éstas. Sin embargo, la Ley de Drogas (Ley 20.000, 2005) no sanciona el consumo privado, siempre y cuando sea “para su uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo” (Ley 20.000, artículo 4).

Actualmente existe un problema en esta ley, puesto que si bien en el reglamento se menciona la despenalización del consumo por tratamiento médico o consumo personal, no se establece cuál es el gramaje que se consideraría para esto, es decir, no está tipificado de forma concreta qué se entiende por consumo personal y qué debe ser considerado tráfico de drogas. Esto se vuelve aún más confuso cuando se debe determinar si una acción debe ser considerada porte de la sustancia o si se están realizando acciones irregulares, como consumo mayor al permitido o venta del producto.

Luego de promulgada la ley, la prevalencia por año en el consumo de marihuana de las personas entre 12 y 64 años no cambió considerablemente, no así el consumo por año de pasta base y cocaína que mostraron un considerable decrecimiento. Además esta ley va acompañada de una institución del Gobierno de Chile, SENDA, dedicada a elaborar políticas de prevención al consumo de alcohol y drogas, así también como de oferta de tratamientos de rehabilitación y de integración para las personas afectadas por estas sustancias.

La despenalización, por su parte, consiste en quitar la pena (sanción o castigo) a algo que anteriormente estaba penalizado (sancionado). En el caso de Portugal en el año 2001 se sustituyó la pena de cárcel por una multa en los casos de compra y posesión de drogas para consumo personal para una duración de 10 días. El consumo continúa siendo ilegal, con la persona detenida en lugar de entrar a la cárcel entra de manera voluntaria a un programa de tratamiento y rehabilitación en vez de una multa en el caso que lo prefiera (Domostawski, 2012). El delito de "tráfico de drogas" se cumple en caso que la persona posea sustancias prohibidas en cantidades que excedan la cantidad estipulada para 10 días de consumo.

Portugal decidió despenalizar el consumo de todas las drogas, desde la marihuana hasta la heroína, mientras no perjudicaran a otros, progresando en estas medidas desde el año 2001. La criminalización y castigo fueron reemplazados con la oferta de tratamientos y servicios de salud para que las personas que consumen drogas opten por tomarlas cuando consideren que la necesitan. Paralelo a esto, implementaron medidas de prevención, comisiones de disuasión, reducción de riesgos y daños y reinserción a la vida en salud y a la sociedad (Domostawski, 2012).

A su vez, la tasa de delitos ordinarios relacionados con el consumo de drogas ha decrecido, al igual que la apertura y visibilidad del consumo de drogas en áreas urbanas. Se han visto efectos en las situaciones colaterales que conlleva el consumo, como infecciones por VIH o muertes por sobredosis. Además el consumo de heroína en menores de 34 años ha disminuido considerablemente (El País, 2016).

Por último, la legalización consiste en, además de quitar la pena o sanción que implicaba la anterior penalización, promover o avalar la conducta. Esto fue lo que sucedió en Uruguay con la marihuana: la legislación cambió y actualmente establece que el consumo de esta planta es legal, no así, la producción, plantación, tráfico, fabricación o posesión, a menos que las cantidades portadas sean para consumo personal. En el caso de la marihuana existe una legalidad completa, la cual es administrada por el Estado y se vende en farmacias a mayores de 18 años a partir de este año.

El año 2013 se aprobó la ley que permite que el Estado regule y controle el mercado de la marihuana con fines recreativos y terapéuticos, con el objetivo de minimizar los riesgos a los que se exponen los usuarios de esta droga, separar a los usuarios de esta droga de ámbitos donde se da el tráfico ilícito o comercialización, eliminar grupos de crimen organizado quitándole los recursos y diversificar la respuesta asistencial para el uso problemático en drogas. Su finalidad es regular y fiscalizar toda la cadena productiva de cannabis, así como promover acciones para reducir riesgos y daños asociados al uso de esta sustancia (Garat, 2013).

La legislación permite que los ciudadanos y residentes la adquieran para fines recreativos a través de tres medios: el autoabastecimiento, los clubes de membresía y la compra directa en farmacias. Hasta septiembre del 2016 se había implementado un registro de ciudadanos interesados en el autoabastecimiento y en clubes de membresía, es decir, cualquier persona que quisiera adquirir marihuana, sin importar su procedencia, debe estar en los registros (Florez de Andrade, 2016).

La legalización de la marihuana fue condenada por las Naciones Unidas. Sin embargo, Uruguay prosiguió y este año se permitió la venta de marihuana en sobres de 5 gramos en las farmacias (Diario El País, 2017).

Se desconocen los efectos a cabalidad que ha tenido esta ley dado el corto tiempo desde su promulgación. Sin embargo, una encuesta aplicada por la Junta Nacional de Drogas (JND) uruguaya mostró que el 9,3% de la población consumió marihuana en los últimos 12 meses, frente a un 8,3% que se registró en el 2011, lo que demuestra el menor aumento contabilizado en 14 años (T13, 2015).

El Cuadro 1 muestra algunos ejemplos de países que han optado por la penalización, despenalización y legalización; sin embargo cada uno tiene sus propias excepciones y límites con respecto al tema. Pese a que la mayoría de los Estados concuerdan en que el uso de drogas trae consecuencias negativas de distinta índole, algunos han decidido flexibilizar sus regulaciones con la finalidad de obtener resultados positivos.

Existe evidencia contundente que la legalización genera mayores niveles de consumo y adicción, baja la percepción del riesgo acerca del daño que generan las drogas y mejora su accesibilidad (drogas más disponibles y a menor precio). Junto a esto, suben los costos indirectos asociados a la mayor oferta y consumo de droga tales como mayores costos de salud, incremento en las tasas de victimización, más accidentes asociados al abuso de sustancias (Burzaco y Berenztein, 2014).

Sin embargo, existen reconocidos autores que aseguran que la mejor opción para terminar con la violencia del narcotráfico y sus consecuencias es la legalización. En un trabajo conjunto, tres economistas estadounidenses estudiaron los efectos positivos y negativos de los castigos que aplica la ley para hacer de la producción y el consumo de bienes ilegal, enfocándose específicamente en las drogas. Tras su análisis, concluyeron que pelear una guerra contra las drogas a través de la legalización del uso y aplicando impuestos al consumo puede ser más efectivo que continuar la prohibición del uso legal de drogas (Becker, Murphy and Grossman, 2004).

Cuadro 1
**REGULACIÓN DE DROGAS EN
 PAÍSES DE LA OCDE⁶**

Fuente: elaboración propia.

Penalizado	Despenalizado	Legalizado
Chile	Alemania	Austria
Dinamarca	Australia	Grecia
Finlandia	Bélgica	Países Bajos
Francia	Canadá	Estados Unidos
Hungría	Corea	
Islandia	Eslovenia	
Italia	España	
Japón	Irlanda	
Luxemburgo	Israel	
Polonia	México	
Suecia	Portugal	
Turquía	República Checa	
Reino Unido	Suiza	
Nueva Zelanda	Estonia	
	República Eslovaca	
	Noruega	

Por su parte, un trabajo de investigación del departamento de Economía de la Universidad de Chile, tras mostrar diferentes posturas respecto de este debate, concluye que “las consecuencias del consumo excesivo de drogas así como los profundos daños sociales que generan son reales y el estatus legal de la cannabis no la convierte en una sustancia inocua, por lo que apostarle ciegamente a la legalización de la cannabis como solución a diferentes problemas vinculados al tráfico y consumo de drogas puede ser una postura con poca visión y entendimiento de lo que se pretende regular” (Rodríguez, 2013).

No obstante, el debate que ha prevalecido en el mundo ha sido en relación a la libertad individual de los adultos y a si corresponde legislar sobre un tema que se clasifica dentro del ámbito moral. Alberto Benegas Lynch (h.), economista argentino, dedica un libro completo al análisis de este tema, partiendo de la tesis que “moralmente no corresponde criminalizar lo que no constituye un crimen. En este sentido, no debe confundirse un vicio por el que una persona se daña a sí misma o a su propiedad con una lesión al derecho de terceros, a través de lo cual se daña a otras personas o a sus propiedades”. Tras abordar el tema desde distintas aristas, concluye -desde el punto de vista moral y en defensa del ejercicio de la libertad individual- que por muy destructora o perjudicial que sea una sustancia, el Estado no tiene derecho a imponer su prohibición a los

adultos que libremente deseen utilizarla (Benegas Lynch, 2006). Distinto es el análisis de Leonel Di Camillo, también argentino quien, en directa oposición a Benegas Lynch, se pregunta cuál es la señal que da una sociedad que despenaliza sustancias que hacen al hombre incapaz de ejercer su libertad y volverlo menos que un animal. En ese contexto, asegura que “una política a favor de la despenalización está claramente en contra de cualquier idea que sostenga la primacía de la libertad de todos los hombres. No es posible sostener a la libertad como bien/valor fundante y desproteger la capacidad del hombre de ejercerla. Una sociedad que hoy no proteja (y reprima la transgresión de) la vida, la libertad y la propiedad de todos sus miembros, no es una sociedad libre” (Di Camillo, 2011).

En Chile el debate de la legalización se ha dado de manera superficial y poco constante; sin embargo, es necesario abordarlo para adelantarse a las regulaciones que se puedan proponer y tener una visión y un análisis informado para enfrentarlo.

⁶ En Anexo 1 puede encontrar una nota aclaratoria sobre las legislaciones de los países.

5. TEMAS POR TRABAJAR

En el informe presentado se intentó abordar de la forma más extensa posible la influencia de las drogas en el país, sus consecuencias y algunas políticas públicas recomendables para abordarlo. Sin embargo, existen otros temas que se derivan de la presencia y consumo de ésta que no fueron tratados, pero que sugerimos incluir en futuros análisis o publicaciones dado que configuran parte esencial de los efectos de las sustancias ilícitas en el país.

- **Prevención del delito:** al igual que el crimen, el abuso de sustancias es un tema multicausal que debe ser abordado desde diferentes aristas. Sabemos que existe una relación entre el consumo y tráfico de drogas y el delito y si enfrentamos uno, indefectiblemente se debe analizar y prevenir el otro para tener mejores resultados en el largo plazo. Por una parte, los delitos cometidos por quienes están bajo la influencia de las drogas tienden a ser más violentos. Por otro lado, la droga tiene un precio alto en el mercado, y quienes son consumidores pueden cometer delitos o vender las sustancias ilícitas para poder financiar su consumo. Así se van generando redes de microtráfico que escalan en violencia y crimen. Es importante considerar la prevención temprana y focalizada tanto de drogas como del delito para disminuir efectivamente las consecuencias asociadas que puedan presentar.
- **Corrupción:** si bien en Chile no se conocen grandes escándalos de corrupción asociados al narcotráfico, a veces no se requiere que la autoridad haga algo para permitir el paso o la instalación de la droga en el país. Muchas veces solo es necesaria la inacción o que no se mire en la dirección del delito para que las redes actúen con impunidad. Este tipo de apoyo al narcotráfico es, muchas veces, más dañino, dado que es más difícil de descubrir y, por lo tanto, combatir. Se debe estar atento a posibles infiltraciones de las redes narco en la institucionalidad y, además, diseñar políticas de transparencia que incluyan a todas las autoridades para prevenir la instalación de la corrupción en el país.
- **Crimen organizado:** una vez que el narcotráfico se instala en un país -y habiendo superado las trabas logísticas iniciales para su consolidación- las redes comienzan a escalar hacia la producción de nuevos bienes y servicios que le entreguen un valor económico, usando la infraestructura disponible desarrollada para el mercado de la droga. Así es como luego de un tiempo se pueden encontrar redes de tráfico de armas, personas, e incluso terrorismo llevados a cabo por las mismas redes de narcotráfico. En este sentido es necesario enfrentar el problema de la droga con determinación y ampliar la mirada hacia otros delitos que ya están presentes en nuestro país (por ejemplo trata de personas, contrabando, entre otros) y que pueden seguir creciendo y escalando en violencia e impacto para la sociedad.
- **Efectividad del sistema judicial:** si bien se deben tomar acciones preventivas tanto en tráfico, como para el consumo de drogas, es relevante analizar cuán efectivo está siendo el sistema judicial frente a procesos relacionados a drogas. Si existe una baja probabilidad de ser aprehendido, luego condenado y finalmente cumplir la condena, entonces el sistema penal no podrá cumplir con su función incapacitadora (al no permitir que personas que podrían cometer un crimen lo cometan porque están presos) ni disuasiva (que otros posibles delincuentes o infractores decidan no cometer un acto delictual dada la certeza de recibir un castigo). Así, se debe tener en cuenta que la efectividad del sistema judicial será fundamental a la hora de disminuir los delitos relacionados a las drogas.
- **Lavado de dinero y persecución patrimonial:** dado el alto costo de las drogas y la gran cantidad de dinero que mueven, es indispensable para los narcotraficantes ingresarla a la economía formal para no ser capturados. En este sentido, se requiere revisar las funciones y estructura de la Unidad de Análisis Financiero para focalizar sus acciones en la detección temprana de lavado de activos. Asimismo, es fundamental que

personas que son condenadas a penas privativas de libertad por la comisión de estos delitos sean también privadas de todas sus ganancias. Para esto es importante avanzar en la incautación y decomiso temprano de bienes del lavado de activos, narcotráfico y financiamiento del terrorismo.

- Intervención en barrios críticos: cada día existen más barrios en Chile donde la institucionalidad está degradada o es inexistente, las fuerzas policiales no tienen acceso ni control y la población vive en estado de extrema vulnerabilidad y temor. Estos barrios denominados “críticos” generalmente están capturados por bandas relacionadas al narcotráfico, lo cual tiene consecuencias en diversas áreas, afectando profundamente a la calidad de vida de sus habitantes. Para hacer frente a esta situación es necesario hacer un programa integral, multidisciplinario, entre distintas instituciones públicas, privadas y sociales las que, coordinadas, enfrenten el delito, la violencia y la droga y restablezcan el capital social perdido en aquellos lugares. Para estos programas es fundamental contar con el apoyo y participación de las policías y fiscalía para no solo abordar los problemas desde el punto de vista social, sino desde el institucional y penal en el caso que corresponda.

6. CONCLUSIONES

Las drogas y sus consecuencias se han instalado en Chile. Desde hace algunos años las sustancias ilícitas, su venta y consumo, han comenzado a tener una posición relevante en el diseño e implementación de políticas públicas, puesto que afectan varios ámbitos de los ciudadanos. Nuestro país en un principio era solo de tránsito, es decir, entraba a Chile desde los países vecinos y se utilizaban sus puertos para que saliera al mundo. Pero con el correr de los años se ha vuelto un país de consumo, donde la oferta crece y se instala como un mercado local que trae muchos problemas para la sociedad.

Actualmente los principales problemas que encontramos en la situación de la droga en Chile se pueden resumir en lo siguiente:

- Las extensas fronteras de Chile no permiten que exista la cobertura necesaria para fiscalizar todos los posibles puntos de ingreso ilegal y los legales no cuentan con la suficiente capacidad en materia de recursos humanos, tecnología y coordinación para hacer frente al aumento sostenido de ingreso de droga de los países vecinos.
- Existen muchas instituciones involucradas en el control de fronteras y escasa coordinación entre ellas lo que impide la cooperación en materias fundamentales para hacer frente a este problema, tales como información y capacitación.
- La instalación de la droga en Chile ha hecho que pase de ser un país de tránsito a uno de consumo, lo que ha permitido la instalación de bandas relacionadas al mercado de droga en distintos puntos del país. La falta de políticas de Estado y fuerza de la autoridad para abordar este tema ha derivado en el retroceso de la institucionalidad formal en estos territorios, convirtiéndose en “barrios críticos” frente a los cuales no se ha implementado una política consistente, consensuada y con objetivos y metas claras en el largo plazo.

- El consumo de drogas ha aumentado en el país y no así los programas eficaces para prevenirlos ni tratarlos. Existe evidencia contundente que demuestra la efectividad de los programas de prevención secundaria y los tratamientos de consumo problemático de drogas, pero aún no existe una política integral para abordar este tema.
- No existe información integrada respecto del tráfico y el consumo de drogas en el país. Las distintas instituciones cuentan con sus propias estadísticas que muchas veces ni siquiera son compartidas con las demás, lo que impide tener una visión integral del flagelo y abordarlo de manera conjunta.
- A pesar que el tema de la seguridad pública es visto por la población como la primera prioridad en que las autoridades debieran enfocar sus esfuerzos, éste no se relaciona generalmente con las drogas, por lo que ni los gobiernos ni las personas le han dado la importancia que requiere. Así, no se ha construido una mirada amplia, multidisciplinaria y desideologizada del tema, lo que a su vez ha impedido el diseño de políticas de Estado basadas en la evidencia, con metas de largo plazo e indicadores preestablecidos para evaluar los resultados.

Tomando en cuenta el diagnóstico y los problemas encontrados respecto al estado actual de la droga en Chile, se han propuesto políticas en tres áreas para abordarlos (fronteras, institucionalidad y consumo) las que implementadas en conjunto, podrían contribuir a prevenir y disminuir tanto el ingreso, como el consumo de drogas en el país.

Respecto a la permeabilidad de nuestras fronteras se propone como política fundamental la creación de una fuerza nacional dedicada al combate del crimen organizado propuesta por las policías y otras instituciones. Junto a eso se debe aumentar la tecnología a disposición para detectar las drogas, desarrollar un sistema integrado de informa-

ción para facilitar la focalización de las políticas y fomentar la cooperación internacional entre los países, instituciones y fuerzas de seguridad.

En el área institucional es importante diseñar e implementar una política integral para los llamados “barrios críticos” donde hay escasa y/o débil presencia del Estado, lo que ha permitido la instalación del micro y narcotráfico. Además, es necesario promover la cooperación público-privada, motivando y apoyando el fortalecimiento comunitario para el desarrollo de la sociedad civil y capital social, fundamental a la hora de prevenir y combatir este flagelo.

Para abordar el tema del consumo es prioritario diseñar políticas de prevención secundaria integrales, idealmente tempranas, que se enfoquen en disminuir los factores de riesgo y potenciar los protectores que influyen para que una persona sea más o menos propensa de involucrarse en el consumo problemático de sustancias. Para esto se requiere de una coordinación de todas las instituciones y/o actores que influyen o están involucrados de alguna manera en la existencia (o no existencia) de estos factores. Adicionalmente es muy relevante aumentar los cupos para tratamientos de adicciones y el seguimiento posterior que conlleva, lo cual ha demostrado ser efectivo. A esto se le pueden sumar campañas preventivas; sin embargo, solo tendrán resultados exitosos si se acompañan de las dos políticas mencionadas anteriormente.

No obstante, el tema de la droga en nuestro país no se termina abordando solo desde estas aristas. Se requiere revisar otros temas tales como la prevención del delito, la corrupción, el crimen organizado, la efectividad del sistema judicial, el lavado de dinero y persecución patrimonial, la intervención en barrios críticos, entre otros que deben estudiarse y analizarse en profundidad para ver de qué manera influyen y pueden aportar en el combate a este flagelo.

Finalmente, lo más relevante es que las autoridades políticas le den prioridad al tema y se decidan a enfrentarlo con fuerza y determinación, de forma coordinada, multidiscipli-

naria y desideologizada, de manera de diseñar e implementar políticas públicas de Estado que sean sostenibles en el tiempo y que tengan resultados positivos en el largo plazo.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros y Artículos Académicos

- **Armijo, N. (coordinadora) 2012.** *Frontera Sur: Retos para la Seguridad*, Secretaría de Seguridad Pública Federal, México.
- **Becker, Murphy and Grossman, 2004.** "The Economic Theory of Illegal Goods: The Case of Drugs", en NBER Working Paper Series, Working Paper 10976, National Bureau of Economic Research.
- **Burzaco, E. y Berensztein, S., 2014.** *El Poder Narco: Drogas, Inseguridad y Violencia en la Argentina*, Buenos Aires: Sudamericana.
- **Domostawski, A., 2012.** *Políticas sobre Drogas en Portugal Beneficios de la Descriminalización del Consumo de Drogas*.
- **Domostawski, A., 2012.** *Políticas sobre Drogas en Portugal*. Warsaw, Poland: Open Society Foundations.
- **Florez de Andrade, A. (17 de Octubre de 2016).** *Panampost*. Recuperado el Diciembre de 2017, de "A tres años de la legalización de la marihuana en Uruguay: avances y retos": <https://es.panampost.com/angelo-florez/2016/10/17/a-tres-anos-de-la-legalizacion-de-la-marihuana-en-uruguay-avances-y-retos/>
- **Fundación Libertad y Progreso, junio de 2011.** "Debate: drogas, penalización y mercados", participación de Alberto Benegas Lynch (h.) y Leonel Di Camillo.
- **Garat, G, 2013.** *Implicancias de la regulación del cannabis en Uruguay*.
- **Gorgal, D. 2002.** "Delito y Violencia en el AMBA: una propuesta de política". Documento de Trabajo N°9, Serie "Seguridad y Políticas Públicas". Fundación Grupo Sophia, Buenos Aires.
- **Manzano, L., 2009.** *Violencia en Barrios Críticos*, Santiago: RIL editores – Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana.
- **McDermott, Jeremy, 2014.** "Bolivia: el nuevo epicentro del narcotráfico en Suramérica".
- **Núñez del Prado, A., 1999.** "El narcotráfico en el Perú: estrategias conjuntas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para su erradicación". Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional CEDESEN.
- **Ordoñez, J. T., 2017.** *Prácticas del uso de la marihuana en tres de sus colectivos (Finca Interactiva, SurCultiva y Si a la Dosis Personal)*, Bogotá.
- **Przybylski, R., 2008.** *What Works, Effective Recidivism Reduction and Risk-Focused Prevention Programs*.
- **Rodríguez, M. E., 2013.** *Desafíos que enfrenta el debate y la propuesta de la legalización del cannabis*. Santiago: Universidad de Chile.
- **Segura, R., 2006.** "Territorios del miedo en el espacio urbanos de la ciudad de La Plata", en Revista *Questión*, Vol. 1, N°12, La Plata.
- **Troncoso, V., 2016.** "Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la Triple Frontera Andina", en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*.
- **Valenzuela, Eduardo; Larroulet, Pilar, 2016.** "La relación droga y delito: Una estimación de la fracción atribuible".

Otros Documentos

- **Biblioteca del Congreso Nacional (2012).** *Guía legal sobre: Drogas*. www.bcn.cl/leyfacil/recurso/drogas
- **Calzada, r. (s.f.).** *Regímenes legales del cannabis alrededor del mundo*. Obtenido de <http://www.espolea.org/uploads/8/7/2/7/8727772/ddt-mapeandocannabis-mundo.pdf>
- **Chemical Controls. (2012, marzo 07).** Obtenido 26 de abril 2017, de <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/vol1/184096.htm>
- **CONACE "Estrategia Nacional Sobre Drogas 2009-2018"**
- **Community Law. (2017).** *Drug offences*. Obtenido de <http://communitylaw.org.nz/community-law-manual/chapter-35-common-crimes/drug-offences-chapter-35/>
- **Drug Policy Alliance Headquarters. (1 de Agosto de 2013).** *New Zealand Becomes First Country in the World to Legally Regulate New Drugs*. Obtenido de <http://www.drugpolicy.org/news/2013/08/new-zealand-becomes-first-country-world-legally-regulate-new-drugs>.
- **Fiscalía De Chile.** Observatorio de Narcotráfico, Presentación Informe 2016.
- **Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, 2007.** *II Estudio Nacional de Drogas en Población Penal*.
- **Ministerio del Interior y Seguridad Pública,** Informe de la Comisión Especial Investigadora Acerca de la Implementación del Denominado "Plan Frontera Norte".
- **Ministerio del Interior y Seguridad Pública,** *Presentación Plan Frontera Norte 2010 – 2013*, Santiago, Chile.
- **Ministerio del Interior y Seguridad Pública,** Resolución Exenta N°11.093, "Aprueba documento que contiene el Plan Frontera Norte", 26 de diciembre de 2011, Santiago, Chile.
- **International Drug Policy Consortium. (17 de Julio de 2017).** "Grecia legaliza la marihuana con fines médicos". Obtenido de <http://idpc.net/es/alerts/2017/07/grecia-legaliza-la-marihuana-con-fines-medicos>
- **Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Junio, 2015.** "De Precursores y Cocaína".
- **National Institute on Drug Abuse; National Institutes of Health; U.S. Department of Health and Human Services, 2014.** "Lessons from Prevention Research".

- **SENDA, 2014.** Décimo Primer Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile.
- **SENDA, s. n. (s.f.).** Ley N° 20.000. Sanciona el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.
- **SENDA.** *Sistema Nacional de Monitoreo de Tratamiento*. <http://www.senda.gob.cl/tratamiento/monitoreo-tratamiento/>
- **Subsecretaría de Prevención del Delito, 2016.** Informes Nacionales.
- **The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. (2017).** Obtenido de Threshold quantities for drug offences: <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index99321EN.htm>
- **United Nations Office on Drugs and Crime, 2016.** World Drug Report.
- **United Nations Office on Drugs and Crime, 2013.** World Drug Report.
- **PewGrow. (s.f.).** *La marihuana en Egipto*. Obtenido de <https://pevgrow.com/blog/la-marihuana-en-egipto/>.
- **SENSI SEEDS. (2015).** *Situación legal del cannabis en la República Checa – una visión general*. Obtenido de <https://sensiseeds.com/es/blog/situacion-legal-del-cannabis-en-la-republica-checa-una-vision-general/>.
- **SENSI SEEDS. (Diciembre de 2013).** *Cannabis en Egipto*. Obtenido de <https://sensiseeds.com/es/blog/cannabis-en-egipto/>.
- **T13. (11 de Junio de 2015).** *Estudio confirma que consumo de marihuana no aumentó en Uruguay tras su regulación*. Recuperado el Noviembre de 2017, de <http://www.t13.cl/noticia/mundo/estudio-confirma-que-consumo-de-marihuana-no-aumento-en-uruguay-tras-su-regulacion>.

Artículos de Prensa

- **Agüero, B. (2012, septiembre 24).** *"PDI revela los métodos más curiosos usados para ocultar y transportar drogas"*. LaTercera.com.
- **ATTN. (2017).** *These 5 Countries Have the Best Drug Laws in the World*. Obtenido de <https://www.attn.com/stories/1604/countries-with-the-most-progressive-drug-laws-world>.
- **Cerdo P, Luis., 23 Nov. 2016.** *"Plan Antidrogas "Microtráfico Cero" De La PDI Cumple Dos Años Con 6 Mil Procedimientos Y Más De 2 Mil Detenidos."* Emol.
- **Diario El País. (20 de Julio de 2017).** *Uruguay empieza a vender marihuana estatal en farmacias*. Recuperado el 2017 de Noviembre de 25, de https://elpais.com/internacional/2017/07/19/actualidad/1500452188_658040.html.
- **El Telégrafo. (Junio de 2013).** *Ecuador fija tabla para el porte y consumo de drogas*. Obtenido de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/13/ecuador-fija-tabla-para-el-porte-y-consumo-de-drogas>.
- **Equal Times. (5 de Mayo de 2016).** *La trágica lucha contra la droga en Indonesia*. Obtenido de <https://www.equaltimes.org/la-tragica-lucha-contr-la-droga?lang=es#.Wh19RUribct>.
- **Lobo, A. (2014, octubre 20).** *"Carabineros define las 11 rutas más utilizadas para el ingreso de droga en el norte de Chile."* LaTercera.com.
- **Nixon, R. (22 de Junio de 2017).** The New York Times. Obtenido de *Más drones y cámaras en la frontera, mejor que el muro de Trump*: <https://www.nytimes.com/es/2017/06/22/mas-drones-y-camaras-en-la-frontera-mejor-que-el-muro-de-trump/>.

8. ANEXO 1

- República Checa tuvo un vacío legal con respecto a la ley que prohibía el consumo de drogas que fue corregido entre el 2009 y el 2010. La nueva enmienda diferencia la cannabis de otras sustancias y establece un límite de 15 gramos para que no implique pena de cárcel.
- Este año se aprobó en Grecia un decreto ministerial que despenaliza el comercio de productos farmacéuticos fabricados con cannabis. Ya que el decreto lleva muy poco de promulgado, el gobierno griego aún no ha especificado a quiénes o cómo se otorgarán las licencias de cultivo y tampoco cuáles serán los fármacos permitidos ni de dónde serán importados.
- En Estados Unidos existen ciertos estados que han decidido legalizar el uso de la marihuana por distintas razones: los estados de Arkansas, Florida y Dakota del Norte aprobaron el uso de marihuana con fines medicinales, mientras los estados de Massachusetts, California y Nevada lo hicieron para fines recreativos.
- En Alemania está despenalizada para fines médicos con pacientes en enfermedades graves. Los médicos podrán recetar cannabis a pacientes con enfermedades patológicas graves como el cáncer, epilepsia, etc con la finalidad de que estos se beneficien de la terapia alternativa. Además, está despenalizado para consumo personal hasta 6 gramos de marihuana, 3 gramos de éxtasis, 1 de heroína y 3 de cocaína.
- En Austria está despenalizada siempre y cuando sea para uso personal. Se sanciona el tráfico y distribución. Se permiten hasta 20 gramos de THC, 30 gramos de éxtasis, 3 de heroína y 15 de cocaína.
- En Australia el consumo de marihuana técnicamente no es ilegal pero sí la distribución y venta. Por otra parte, el año 2017 se aprobó la ley de venta de marihuana con fines terapéuticos.
- En Bélgica está despenalizada para uso personal (3 gramos) siempre y cuando no altere el orden público.
- En Corea del Sur se despenalizó la marihuana y el opio (no se consideran drogas).
- En República Checa está despenalizada hasta 15 gramos y es legal el consumo para pacientes con cierto tipo de enfermedades como Parkinson, cáncer o psoriasis.
- En Estonia se despenalizó para consumo personal hasta 10 gramos o lo que equivale a 10 veces una sola dosis. El consumo personal de las demás drogas se somete a juicio de expertos o del juez dependiendo de la cantidad.
- Noruega despenalizó el consumo de todo tipo de drogas a partir del año 2017. El tráfico sigue siendo ilegal y se ofrecen tratamientos de rehabilitación las personas que lo necesiten. La despenalización, en el fondo, es un método de reconocer que hay personas con problemas de adicción que necesitan ser tratadas.

