

SEGURIDAD EN PUERTOS: EL ESLABÓN OLVIDADO DEL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO

- El puerto de San Antonio se ha posicionado como una de las principales “rutas no tradicionales” de comercio marítimo para el tráfico de drogas hacia Europa y Estados Unidos, de acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Un análisis comparado del alcance de las inspecciones físicas nos muestra que la mayoría de los países de la región revisa la totalidad de la carga. Chile realiza inspecciones aleatorias y focalizadas, identificadas mediante análisis de riesgo, vulnerabilidad que ha sido identificada por las organizaciones criminales.
- La vulnerabilidad de la actual infraestructura portuaria y la disminuida capacidad para combatir las actividades de las organizaciones criminales es confirmada por la propia información de Aduanas, la que da cuenta de una capacidad de revisión a través de medios físicos, como *scanners*, de un máximo de un 3,81%.

Latinoamérica concentra casi la totalidad de la producción de cocaína y de marihuana procesada a nivel mundial, lo que requiere una gran capacidad logística para movilizar y abastecer la demanda global por este tipo de mercancía ilícita, siendo los puertos, aeropuertos, carreteras y pasos fronterizos de la región un aspecto clave de la cadena del crimen organizado internacional. Debido al incremento sostenido de la producción de cocaína y marihuana desde el año 2014, las organizaciones criminales han aumentado su dependencia de las rutas comerciales para movilizar la mayor cantidad de droga posible¹.

La situación anterior se ejemplifica al revisar las incautaciones de droga realizadas por el Servicio Nacional de Aduanas, las que muestran un incremento sostenido en los últimos años. En 2017, Aduanas incautó un total de 3.202 kilogramos de droga, mientras que en 2023 esta cifra alcanzó 8.080 kilogramos, un alza de 152%.

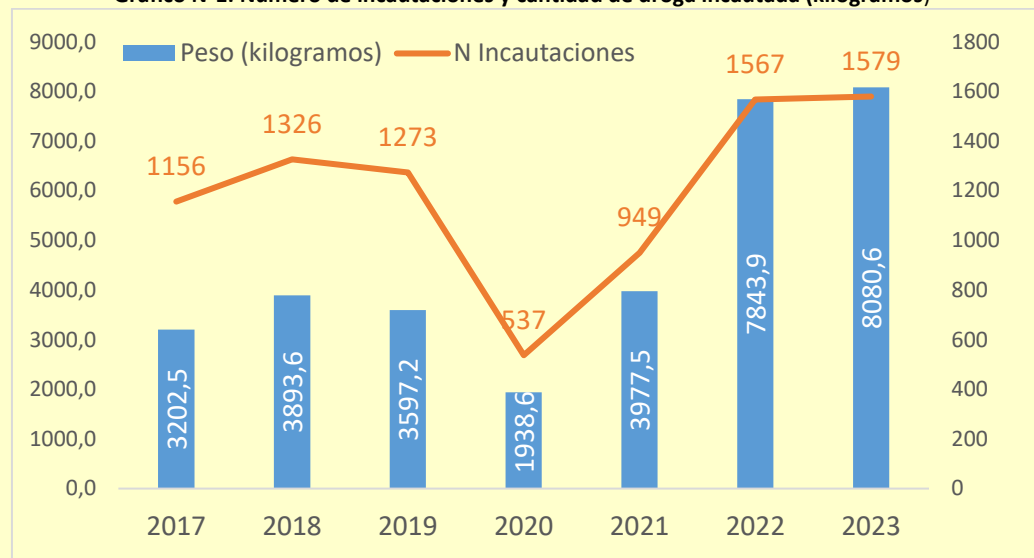
El auge en la incautación de drogas es un indicio que el fenómeno del comercio ilícito a nivel internacional va en constante crecimiento y, en ese sentido, surge la necesidad de analizar en profundidad qué sucede con los puertos, ya que son uno de los

¹ Sampó y Troncoso (2022). *Cocaine trafficking from non-traditional ports: examining the cases of Argentina, Chile and Uruguay*.

elementos centrales de la plataforma comercio internacional, movilizando más de 800 millones de contenedores (TEU) en todo el mundo².

TONELADAS DE DROGA INCAUTADA POR ADUANAS SE MULTIPLICA 2,5 VECES EN SIETE AÑOS

Gráfico N°1: Número de incautaciones y cantidad de droga incautada (kilogramos)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aduanas solicitados por Transparencia.

Al igual que el comercio lícito, el crimen organizado busca mejorar sus ganancias mediante la optimización de sus procesos logísticos, identificando las mejores rutas para el tráfico de sus mercancías³. Este proceso de maximización de utilidades las lleva a evaluar cuál es la mejor puerta de salida para sus productos. El envío, a diferencia del comercio lícito, no sólo considera una función de utilidad asociada a los costos marginales del proceso en sí, sino también incorpora una fuerte ponderación de la probabilidad de “merma” asociada al descubrimiento de la mercancía⁴.

De igual forma, la utilización de la infraestructura por parte del crimen organizado tiene una serie de externalidades negativas más allá del envío de drogas a través de puertos chilenos. Por ejemplo, aumenta el riesgo de corrupción de los funcionarios que operan en los puertos y afecta la imagen de un país exportador como el nuestro.

² Banco Mundial (2021). Información disponible en: <https://data.worldbank.org/indicador/IS.SHP.GOOD.TU>

³ Wainright T. (2017). *Narconomics. How to run a drug cartel*. Ebury Press. UK

⁴ Sampó y Troncoso (2022). *Cocaine trafficking from non-traditional ports: examining the cases of Argentina, Chile and Uruguay*.

El reciente descubrimiento de un contenedor de origen chileno con 440 kilos de clorhidrato de cocaína en el puerto de Algeciras, España, que se ha vuelto cada vez más común, no son buenas noticias para el país⁵. Organismos internacionales han caracterizado a los puertos chilenos como un lugar atractivo para las organizaciones criminales como vía para el envío de su mercancía hacia mercados más lucrativos, como el europeo o asiático⁶.

Si bien el terminal San Antonio, principal puerto de carga consolidada de Chile, se ubica en el décimo lugar a nivel regional en cantidad de carga movilizada⁷ y, a pesar de la distancia con los centros de producción de droga, se ha transformado, como veremos, en una pieza clave para el envío de mercancías ilícitas desde Chile hacia otros destinos.

De hecho, investigaciones recientes han posicionado al Puerto de San Antonio como una de las principales “rutas no tradicionales” de comercio marítimo para el tráfico de drogas hacia Europa y Estados Unidos⁸. Esto ha sido confirmado por el último informe de la ONU sobre tráfico de drogas, destacando el rol del principal puerto chileno en el suministro de cocaína a los mercados europeos⁹.

LA BUENA REPUTACIÓN DE CHILE ATRAE NO SÓLO A LOS NEGOCIOS LÍCITOS

Las organizaciones criminales son actores económicos racionales. Su racionalidad, aplicada a la logística portuaria, se basa en la percepción probable de que sus mercancías sean descubiertas versus las expectativas de que éstas lleguen a destino. Por tanto, el crimen organizado busca aumentar las posibilidades de que los envíos de bienes ilícitos lleguen a los mercados donde son más cotizados, como el europeo o asiático.

Bajo ese escenario, los puertos chilenos se transforman en una opción altamente cotizada por las organizaciones criminales¹⁰. Ello se debe a que Chile no es evaluado

⁵ Portal Portuario (2024). Disponible en: <https://portalportuario.cl/incautan-en-puerto-de-algeciras-440-kilos-de-cocaina-procedentes-de-chile/#:~:text=PortalPortuario,-Las%20principales%20noticias&text=Agentes%20de%20la%20Policía%20Nacional,destino%20a%20la%20Península%20Ibérica>.

⁶ UNODC (2023). Informe Mundial de Drogas 2023.

⁷ CEPAL (2023). Informe Portuario 2022 a 2023.

⁸ Sampó y Troncoso (2022). *Cocaine trafficking from non-traditional ports: examining the cases of Argentina, Chile and Uruguay*.

⁹ UNODC (2023). Informe Mundial de Drogas 2023

¹⁰ Sampó y Troncoso (2022). *Cocaine trafficking from non-traditional ports: examining the cases of Argentina, Chile and Uruguay*.

de la misma manera que otros países como Colombia o Perú que, al ser productores de droga, están más asociados a riesgos de tráfico. Así, por ejemplo, un container con bandera chilena tendría menos probabilidades de ser “inspeccionado” por puertos europeos, versus uno que provenga de un país productor de droga.

Los mecanismos utilizados por el crimen organizado para el tráfico de su mercancía son cada vez más sofisticados. A través de métodos complejos que requieren altos niveles de preparación, los que muchas veces son ejecutados conjuntamente con funcionarios que operan en los recintos portuarios, logran contaminar cargas legítimas o incluso esconder la droga en las estructuras de las naves.

MECANISMOS PARA EXPORTAR DROGAS DAN CUENTA DE UNA SOFISTICADA INDUSTRIA ASOCIADA A ESTE ILÍCITO

Tabla N°1: Principales modalidades de tráfico de droga a través de carga en puertos chilenos

Método	Descripción
Gancho ciego (<i>Rif off</i>)	Apertura de contenedores previamente seleccionados por rutas, destino y tipo de carga, alterando los sellos de seguridad y reemplazándolos por elementos clonados y/o robados
Ocultamiento de carga	Se declara una carga legal para ser contaminada con mercancías ilícitas a través de empresas de fachada
Modificación estructura contenedores o casco de naves	Se altera a través de personas especializada la estructura de los contenedores, especialmente los asociados a carga refrigerada para la internación de drogas

Fuente: Elaboración propia a partir Informe del Observatorio del Narcotráfico.

INFRAESTRUCTURA PORTUARIA NO PREPARADA PARA EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO

La infraestructura y medios de seguridad asociados al combate contra el crimen organizado con la que cuentan los puertos chilenos no estaría siendo capaz de disuadir y alertar oportunamente envíos o ingresos de mercancías ilícitas. De acuerdo con el Servicio Nacional de Aduanas, toda carga es revisada, sin embargo, esta revisión hace alusión a un proceso documental, basado en análisis de riesgo. Si bien este tipo de aproximación ayuda a focalizar las revisiones físicas de la carga, debido a la escasez de recursos, muchas veces las organizaciones criminales se valen de otros métodos para burlar estas fiscalizaciones, como la contaminación de contenedores durante el transporte desde los centros de acopio, superando las pesquisas documentales.

Un análisis comparado del alcance de las inspecciones físicas nos muestra que la mayoría de los países de la región revisa la totalidad de la carga, o mantiene regímenes diferenciados como Ecuador, que analiza la totalidad de las exportaciones y

aleatoriamente las importaciones. Chile y Uruguay mantienen inspecciones aleatorias e inspecciones focalizadas identificadas mediante análisis de riesgo. Esta particularidad en la región podría ser una de las razones por las cual los puertos chilenos han sido identificados como rutas factibles para el crimen organizado.

ESTRATEGIA DE REVISIÓN DE PUERTOS CHILENOS ESTÁ ATRASADA EN RELACIÓN A LATINOAMÉRICA

Tabla N°2: Tipo de control de carga a nivel comparado

Tipo de control	México	Chile	Argentina	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay
Toda carga	X		X	X	X	X	
Carga aleatoria		X			X		X
Carga focalizada		X					X

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe de Comisión Especial Investigadora Seguridad Portuaria.

La situación anterior evidencia las vulnerabilidades de la actual infraestructura portuaria y de las disminuidas capacidades de Aduanas para combatir las actividades de las organizaciones criminales. De acuerdo con la propia institución, su capacidad de revisión a través de medios físicos, como scanner, alcanza un máximo de un 3,81% del total de la carga que se mueve en puertos¹¹. Asimismo, da cuenta que un camión scanner solo pueden llevar a cabo un máximo de 60 operaciones diarias y requieren una serie de condiciones para poder operar que simplemente no están presentes en todos los puertos nacionales. Adicionalmente, Aduanas señala que los operadores de estos *scanners* no trabajan de manera continua, por lo que no se cuenta con una revisión física no invasiva de manera permanente¹². Esta situación incrementa los riesgos e incentivos para utilizar la plataforma comercial chilena por parte de las organizaciones criminales.

Lo que es más grave es que la estrategia fiscalizadora de Aduanas no iría en la dirección de los principales puertos de la región. Mientras ellos han introducido además de mayores niveles de inteligencia en sus revisiones, tecnología de portales e infraestructura que permiten revisar de manera más expedita la carga, Chile ha privilegiado la revisión documental a través de un fortalecimiento de las Unidades de

¹¹ Informe de Comisión Especial Investigadora Seguridad Portuaria (2023).

¹² Ídem.

Análisis de Riesgo y suscripción de planes de cooperación internacional, lo que no ha ido de la mano de un incremento en la infraestructura y medios para robustecer la fiscalización física.

REFLEXIONES FINALES: NECESIDAD DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

La infraestructura portuaria cumple un rol fundamental para el combate del crimen organizado, previniendo el ingreso y egreso de mercancías ilícitas a través de terminales chilenos, disminuyendo los incentivos para la instalación de organizaciones criminales.

Es por ello, que se debe avanzar en robustecer el trabajo público-privado en materia de combate al crimen organizado en los terminales portuarios. En la reciente estrategia 2024 publicada para el combate al narcotráfico de la Unión Europea, la profundización de la cooperación con el sector privado es un eje central, teniendo como objetivo fortalecer la resiliencia de las operaciones portuarias ante el crimen organizado y la corrupción.

Es necesario invertir en fortalecer la infraestructura portuaria, especialmente la asociada a medios de inspección física no invasiva, como *scanners*. De acuerdo con la CAMPORT¹³, la mayoría de las inversiones en esta tecnología son realizadas por los propios terminales y operadores, sin embargo, su operación queda en manos de funcionarios de Aduanas, por lo que la intensidad del uso de esos elementos tecnológicos depende del Estado. Dada la escasa capacidad de inspección física actual, se debiera avanzar en incorporar como eje central de la discusión una mejora en las capacidades y procesos que permitan detectar las operaciones de tráfico de bienes y productos ilícitos para hacer frente al avance de este fenómeno en los puertos nacionales.

Con los antecedentes disponibles y con las propias palabras del Presidente Boric refiriéndose a lo prioritario del puerto de San Antonio y los demás terminales para nuestro posicionamiento comercial internacional¹⁴, es necesario que el Gobierno tome mayor conciencia que el crimen organizado está haciendo uso de las vulnerabilidades en infraestructura y capacidad de inspección de cargas en los puertos nacionales, afectando no solo la imagen de nuestro país, sino también el riesgo que supone tener bandas que operen desde Chile y que el germen de la corrupción infecte nuestras instituciones.

¹³ Informe de Comisión Especial Investigadora Seguridad Portuaria (2023).

¹⁴ Prensa Presidencia (2024). Presidente de la República, Gabriel Boric Font, recorre los nuevos proyectos de la Empresa Portuaria San Antonio. Disponible <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=287394>