

# Territorios fronterizos. Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: el Plan Frontera Norte\*

Border territories  
Security agenda and drug trafficking in Chile:  
the Northern Border Plan



Viviana García Pinzón\*\*

## ■ Resumen

La idea de la “desterritorialización” de los fenómenos sociales se ha hecho parte de mucha de la literatura sobre la globalización, en especial durante las dos últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, respecto de las fronteras y el territorio, la globalización no ha traído consigo la desaparición de las primeras o la irrelevancia de las dimensiones territoriales y locales. La persistencia de disputas geográficas entre estados, la continuidad y emergencia de nuevos conflictos por el territorio, así como los esfuerzos de los estados por controlar las zonas limítrofes frente a las nuevas amenazas transnacionales, evidencian la importancia

---

\* El artículo es resultado del proyecto de investigación “Entre el conflicto y el aislamiento: desarrollo, gobernabilidad y seguridad en las zonas fronterizas del norte y el sur de Chile a comienzos del siglo XXI” (Fondecyt- Chile).

\*\* Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Es docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa. Email: [vivianagarciapinzon@gmail.com](mailto:vivianagarciapinzon@gmail.com). Recibido el 6 de septiembre de 2014. Aceptado el 20 de abril de 2015.

del territorio. Este artículo busca dar cuenta de las problemáticas y políticas en materia de seguridad y amenazas irregulares (narcotráfico) en la frontera norte de Chile, a partir del análisis del Plan Frontera Norte.

**PALABRAS CLAVES:** Chile – fronteras – seguridad – narcotráfico – política exterior.

## ■ Abstract

The idea of “deterritorialization” of social phenomena has become part of much of the literature on globalization, especially during the last two decades of the twentieth century. However, globalization has not brought the demise of borders or the irrelevance of territorial and local dimensions. The persistence of geographical disputes between states, the continuity and emergence of new conflicts over territory, and state efforts to control the border areas against the new transnational threats, demonstrate the importance of the territory. This article seeks to explain the problems and policies on security and irregular threats (drug) on the northern border of Chile, from the analysis of the Northern Border Plan.

**KEY WORDS:** Chile – borders – security – drug trafficking – foreign policy.

## INTRODUCCIÓN

La discusión sobre el concepto de frontera y su pertinencia ha ganado una renovada importancia en las ciencias sociales. Particularmente, durante las dos últimas décadas, en las relaciones internacionales y la geografía política, los roles del territorio y las fronteras se han visto sometidos a un mayor escrutinio para entender la génesis de los conflictos y sus cambios en el marco de la globalización (Agnew, 2006: 85).

Al respecto, Tapia (2012) señala que la discusión sobre las fronteras dentro de la teoría de la globalización puede clasificarse en dos cuerpos de interpretación. Por una parte, aquellos que consideran que la globalización es un fenómeno que perfora las fronteras y debilita la función separadora que les fue atribuida tradicionalmente.

Se señala que el mundo está cada vez más interrelacionado gracias al avance de las comunicaciones, el abaratamiento del transporte y las posibilidades que entrega internet, entre otros aspectos. Se trata de una mirada optimista de los alcances de la globalización, donde las fronteras se vuelven porosas (Tapia, 2012:179)<sup>1</sup>.

Por otro lado, hay una corriente que sostiene que la globalización no

supone necesariamente el debilitamiento de las fronteras, “(...) lo que se observa es un fenómeno de *fronterización*. Es decir, de cierre de fronteras y endurecimiento de los requisitos para la circulación de las personas” (Tapia, 2012: 179). Desde esta perspectiva, la globalización ha llevado a un redescubrimiento de las fronteras, donde lo periférico ha cobrado centralidad. “No se trata de espacios accesorios, sino de ámbitos estratégicos que ejercen nuevas funciones, separar *lo bueno* de *lo malo*. La frontera marca la diferencia entre lo incluido y lo rechazado” (Villafuerte, 2009: 694).

En este sentido, Peter Andreas (2003) señala que dentro de la teoría de la globalización se habla del declive de las fronteras, a partir de una visión de estas como puentes para transacciones comerciales más que como barreras económicas o líneas militares fortificadas. Sin embargo, si bien la globalización puede haber socavado los límites económicos, también ha traído consigo nuevas funciones y énfasis respecto del control del Estado en los límites territoriales. Así, hay una

[...] variación histórica en las prioridades del control fronterizo. Aunque la defensa militar y la regulación económica han sido tradicionalmente preocupaciones centradas en las fronteras, en muchos lugares los estados se están reconfigurando [...] La importancia del territorio persiste, pero hay un cambio de énfasis. En muchos casos la aplicación más intensiva de la ley para impedir la entrada de actores transnacionales clandestinos está acompañada

<sup>1</sup> En este sentido, Newman señala que las nociones de desterritorialización o de un mundo sin fronteras se han convertido en *palabras de moda* en los estudios sobre globalización (2006:143).

de la desmilitarización y liberalización económica de las fronteras (p. 681).

Paradójicamente, mientras la globalización ha estimulado la libre circulación de capitales y bienes —cuestionando la soberanía estatal en este ámbito—, las formas de control territorial por parte del Estado se mantienen y se han enfocado en impedir el flujo de ciertos bienes, calificados de ilícitos, y también de personas, todo lo cual es considerado como una problemática de seguridad.

Respecto de las fronteras y el territorio, la globalización no ha traído consigo la desaparición de las primeras o la irrelevancia de las dimensiones territoriales y locales. La persistencia de disputas geográficas entre estados, la continuidad y emergencia de nuevos conflictos por el territorio, así como los esfuerzos de los estados por controlar las zonas limítrofes frente a las nuevas amenazas transnacionales, evidencian la importancia del territorio, del espacio donde tiene lugar la interrelación entre fenómenos globales y realidades y prácticas locales. Las zonas fronterizas son un espacio particular, que ofrecen una mirada a la naturaleza de las políticas territoriales y las dinámicas de seguridad en el siglo XXI.

La emergencia de nuevos actores no estatales y de procesos transfronterizos impulsados por los gobiernos subnacionales o por las comunidades, han motivado el desarrollo de diversos trabajos y reflexiones en torno a la frontera norte chilena. En este sen-

tido, hay un buen conjunto de análisis sobre las dinámicas transfronterizas y paradiplomacia, la mayoría enfocados al estudio de la Alianza Estratégica “Aymaras sin fronteras” (González, Rouviere y Ovando, 2008; González y Ovando, 2008; González, 2009; Aranda, Ovando y Corder, 2010; Ovando y Álvarez, 2011; Bello, 2012). A estos se suman las investigaciones en torno a fenómenos sociales propios de la frontera, que han ganado visibilidad en las décadas recientes, tales como la inmigración desde Bolivia y Perú (Cano y Sofía, 2009; Tapia, 2012). Finalmente, hay una profusa producción sobre la frontera que se inscribe en una perspectiva más tradicional, enfocada en las relaciones vecinales en el marco de las tensiones territoriales y la política exterior chilena. No obstante, la revisión de la literatura sobre el tema evidencia un menor desarrollo en la reflexión sobre los cambios en la agenda de seguridad, en el contexto de la globalización, y el impacto que ello ha tenido en las formas de acción y el modelo de territorialización por parte del Estado chileno en las regiones fronterizas.

Con base en lo anterior, este artículo desarrolla un análisis sobre las nuevas amenazas, específicamente el narcotráfico y su impacto en la agenda de seguridad, y la política pública sobre el tema en la frontera norte de Chile, a partir del caso del Plan Frontera Norte (PFN). El objetivo de este trabajo es caracterizar el Plan Frontera Norte y analizar su relación con la

agenda de seguridad y las nuevas amenazas, y con las formas de territorialización del Estado chileno en las zonas de frontera.

El texto se estructura en cuatro partes: en la primera, se presenta una revisión teórica sobre límites, fronteras, territorio y seguridad. Luego, se examina el lugar de las fronteras y las amenazas transnacionales en la agenda de seguridad de la región suramericana. En la tercera parte, se desarrolla una breve caracterización sobre el narcotráfico en América Latina y el Caribe en la actualidad. Finalmente, en el cuarto acápite se examina el Plan Frontera Norte, en el contexto de las características propias del norte de Chile y las dinámicas del narcotráfico en el país.

## TERRITORIO, ESTADO Y FRONTERAS

La noción de frontera ha sido utilizada para denominar realidades fácticas, metafóricas o imaginarias, construidas social o disciplinariamente. Se trata de un concepto polisémico al que se recurre con distintas acepciones dentro de las ciencias sociales (Bartolomé, 2005; Tapia, 2012). No obstante, a partir de la Paz de Westfalia (1648), se sentó la tradición que concibe a las fronteras como demarcaciones de los estados nacionales y de las sociedades que los habitaban (Tapia, 2012: 179). Al respecto, Gottman (1973, citado por Machado, *et al.*: 2009, 99) señala

que en geografía política una frontera internacional puede ser considerada una zona de indeterminada anchura, cruzada por una línea que determina los límites de la soberanía territorial de un Estado. En general, el estudio de las fronteras ha estado asociado a las líneas que separan la soberanía de los estados en el sistema internacional (Newman, 2003). Esta es una visión geopolítica de la frontera como elemento de demarcación de la soberanía de un Estado, que ha llevado a que en gran parte de la literatura, límite y frontera sean tratados como sinónimos.

Sin embargo, hay una diferencia entre los límites fronterizos y las áreas de frontera. El límite se concibe como la constitución de líneas de separación físicas y visibles entre espacios económicos, políticos y sociales. Entre tanto, el área de frontera es la región o área en relativa proximidad al límite, donde las dinámicas de cambio y las prácticas cotidianas están afectadas por la misma presencia del límite (Newman, 2006). Como bien lo señala Lía Machado (2000), mientras los límites fronterizos son obra de los estados, que a través de instrumentos jurídicos marcan la separación entre unidades políticas soberanas y delimitan el territorio bajo control estatal; las áreas de frontera son construcciones sociales de los pueblos, los cuales se pueden expandir más allá del límite jurídico del Estado, desafiar la ley territorial de cada Estado limítrofe y, a veces, crear una situación de facto potencialmente

conflictiva.

Las dinámicas y fronteras culturales, económicas y sociales, no siempre coinciden con los límites estatales, de manera tal que las áreas de frontera son espacios de movimiento, intercambio e integración en variadas formas, cuyo desarrollo territorial se da en un marco que va más allá de la división político-administrativa de los estados, integrando actores subnacionales y actores no estatales. Así, las fronteras son una construcción socio-territorial, producto de los discursos jurídicos y geopolíticos de los estados y de la acción de las comunidades fronterizas.

Tradicionalmente, el estudio de las fronteras se ha enfocado en la mirada sobre los límites fronterizos, es decir, una visión de “arriba hacia abajo” (*top-down*), que ha privilegiado el accionar estatal en el análisis.

Desde las relaciones internacionales, las fronteras han sido principalmente abordadas en términos militares y geopolíticos.

Dado que la mayoría de las guerras interestatales han sido por la conquista del territorio, el pensamiento geopolítico ha enfatizado la centralidad de la competencia y la adquisición del territorio en las dinámicas de la política mundial y la función militar de las fronteras. En este sentido, la sobrevivencia del Estado depende del combate contra las incursiones militares de otros estados, perspectiva que coincide con la tradición teórica realista en la política internacional, en la cual la seguridad del Estado está estrechamente

vinculada con la guerra. Pero el declive de las guerras interestatales y las transformaciones en la política mundial han evidenciado la debilidad de este enfoque para la comprensión de las relaciones entre actores en el sistema internacional.

Así, en lo que se refiere al estudio de las fronteras, poco a poco se ha posicionado una mirada desde “abajo hacia arriba” (*bottom-up*), la cual aborda las experiencias de los individuos y las poblaciones y las formas en que las fronteras impactan en las prácticas cotidianas y las identidades de las personas que las habitan (Grimson, 2000; Tapia, 2012). Esta es una mirada que ha sido impulsada principalmente por la antropología y la sociología desde finales de la década de 1970 (Wilson y Donnan, 1998; Grimson, 2000, 2003 y 2004), que supone una crítica al nacionalismo metodológico y privilegia una visión constructivista y multicultural en sus discursos, propendiendo por una deconstrucción de las visiones geopolíticas y militares de los estados nacionales.

Ese esfuerzo por deconstruir las identificaciones nacionales se ha dado a costa de un excesivo énfasis en la “inexistencia” de las fronteras para los actores locales. Sin embargo, la administración de las fronteras está imbricada en la definición contemporánea del Estado-nación y, a pesar de la pérdida de soberanía estatal en campos tales como la economía, el Estado sigue reclamando una posición central en el ordenamiento de flujos dentro y fuera de los límites nacionales:

El control sobre las poblaciones fronterizas parece haberse fortalecido, tanto en relación a la circulación de personas como de pequeñas mercaderías del llamado “contrabando hormiga”. Así, en muchos casos, los pobladores fronterizos perciben una mayor -no una menor- presencia estatal. El Estado se retira en su función de protección y reaparece en su papel de control y regulación. En otras palabras, podríamos estar asistiendo -más que a una desterritorialización generalizada- a la sustitución de un modelo de territorialización por otro (Grimson, 2004: 11).

Ese nuevo modelo de territorialización trae consigo una variación histórica en las prioridades de control fronterizo.

Aunque la defensa militar y la regulación económica han sido tradicionalmente preocupaciones centrales en las fronteras, en muchos lugares los estados se están reconfigurando [...] La importancia del territorio persiste, pero hay un cambio en el énfasis. En muchos casos, una aplicación más intensiva de la ley está acompañada de la desmilitarización y la liberalización económica de las fronteras (Andreas, 2003, 78).

En efecto, las prioridades de la seguridad de los estados han virado hacia el control de las nuevas amenazas (el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la inmigración ilegal y el tráfico de personas, y las conexiones entre ellos), la mayoría

de las cuales se caracteriza por su dimensión transnacional y cuestionan la visión tradicional de la seguridad, enfocada hacia las amenazas militares. Las problemáticas transnacionales han llevado a replantear la relación entre la seguridad interna y externa.

A medida que las fronteras se hacen cada vez más porosas por efectos de la globalización, los estados han construido barreras contra el flujo de elementos “indeseables”; contra la ilegalidad.

[...] El Estado no se ha retirado completamente, sino que ha cambiado su eje de intervención. Si en la fase anterior su obsesión era la preservación territorial y el control del espacio, ahora su eje de acción se vincula a controlar los flujos; los movimientos de personas y mercaderías entre los países. Especialmente a promover los ‘flujos por arriba’ y controlar los ‘flujos por abajo’ (Grimson: 2004:12).

Aguiar (2010) habla del *neoliberalismo selectivo* para dar cuenta de esta dinámica, de manera que mientras el neoliberalismo promueve una ideología de libre mercado y la reducción del control del Estado, también nuevas barreras son construidas.

No obstante, como lo señala Blake (2000), no es posible desarrollar conclusiones definitivas sobre la forma y funciones de las fronteras.

Las fronteras del mundo son muy heterogéneas e irreductibles las unas de las otras. Sucede que no solo son diversas las relaciones interestatales,

sino también los vínculos entre las sociedades fronterizas y sus estados nacionales. Cada Estado ha constituido una relación peculiar con la nación, el territorio y la población (Grimson, 2000).

Muchas fronteras se hacen permeables, pero otras permanecen como barreras significativas a las personas y a los bienes.

## AGENDA DE SEGURIDAD Y FRONTERAS EN SURAMÉRICA

La declaración de Seguridad de las Américas, aprobada en la Conferencia Especial de Seguridad de 2003, establece una visión de seguridad multidimensional para el Hemisferio, que abarca las amenazas convencionales y las nuevas amenazas. En ella se señala la necesidad de ampliar los enfoques tradicionales, dada la naturaleza diversa de las actuales amenazas a la seguridad, que incluye aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Las amenazas a la seguridad en el hemisferio, según la Declaración (Parte II, m), son:

- Amenazas tradicionales: conflictos fronterizos, guerras interestatales, etc.
- Nuevas amenazas: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las

conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población; el VIH/SIDA y otras enfermedades; el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos, y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Un amplio componente de lo que es definido como nuevas amenazas a la seguridad hace referencia a los actores y flujos transnacionales ilegales. “Los flujos ilícitos transnacionales de bienes, información y personas –el lado clandestino de la globalización– se han convertido en una fuente creciente de tensión y conflicto en la política mundial” (Andreas, 2004:642), siendo considerados como una amenaza para la seguridad internacional y un desafío para el control y aplicación de la ley por parte de las autoridades.

Así, como la economía global se ha convertido en más integrada e interdependiente; los estados han construido barreras contra el intercambio “indeseable” a través de las fronteras. Esto se ha hecho particularmente evidente en los esfuerzos para controlar la mi-



gración ilegal, las drogas prohibidas y las finanzas ilícitas (Andreas, 2004: 643).

Las zonas de frontera en Suramérica pueden ser descritas como tierras marginales desde la independencia del dominio colonial.

Durante el período colonial, tanto España como Portugal invirtieron en el establecimiento de límites para asegurar la división colonial de sus posesiones en un nivel mayor que los gobiernos de post-independencia. Los nuevos estados independientes mantuvieron el patrón dominante de asentamiento, caracterizado por la concentración de la población en la región de la Cordillera de Los Andes, a lo largo de la costa del Pacífico y del Atlántico, en la zona occidente de Sur América. La mayoría de las fronteras internas se mantuvieron marginales a los principales flujos de asentamiento (Machado, *et al.*, 2009: 100-101).

El siglo XIX estuvo caracterizado por los conflictos sobre las líneas límites y la soberanía territorial de los incipientes estados. Posteriormente, durante el siglo XX, las zonas fronterizas ganaron cierta relevancia. En el sentido político, se convirtieron en parte de las narrativas sobre construcción del Estado, la identidad nacional y la seguridad. Económicamente, la configuración de economías de enclave mediante la explotación de productos, como el caucho en la zona baja de la cuenca del Amazonas (Brasil-Bolivia, Perú y Colombia) y la extracción de yerba mate en la cuenca del Paraná

(Brasil-Argentina y Uruguay), conectaron a estas zonas con los circuitos internacionales de producción de bienes y los mercados extranjeros.

El hecho de que la formación y consolidación de la institucionalidad del Estado haya seguido una trayectoria de expansión centro-periferia en la mayoría de los estados suramericanos, ha dejado a las zonas fronterizas en un plano secundario. En efecto, el espacio terrestre bajo soberanía es más amplio que la presencia estatal efectiva, existiendo un desequilibrio entre población, territorio, desarrollo e institucionalidad. Por ello, cuando se habla de fronteras en Suramérica, se alude a un doble proceso: son a la vez fronteras internas y fronteras internacionales (Ramírez, 2004: 450).

Respecto de la primera, como fronteras internas, son zonas donde el Estado se caracteriza por su escasa presencia y que aún no han sido integradas con éxito a los proyectos de Estado-nación.

Al estar lejos de los centros de poder y sumidas en el abandono y la marginalidad, son aprovechadas por redes criminales transnacionales para vincular distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como es el caso del tráfico de drogas, precursores químicos y dineros ilegales, o al contrabando de armas, explosivos, gasolina, etcétera. Se trata, pues, de una visibilidad más bien problemática y, si se quiere, negativa (Ramírez, 2004: 450).

En segundo lugar, como fronteras internacionales, resalta la concepción realista de las relaciones internacionales, lo cual implica que dichas fronteras se asumen como límites entre soberanías y poderes en competencia con una visión predominantemente militar, lo cual se interpone y cierra las posibilidades de establecer lazos. Benedetti (2011) señala que:

[...] Las fronteras en el sur sudamericano se fueron consolidando durante el siglo XX, generalmente después de establecida la delimitación política interestatal [...] En esa extensión, cada Estado estableció su sistema de leyes, su poder de policía y su capacidad de gestión de la vida económica, social y cultural de la población. Dado que cada Estado terminó estableciendo sus fronteras sobre los límites internacionales, esos espacios binacionales terminaron rotulándose como frontera y no como *encuentro de fronteras o espacio fronterizo binacional* (p. 35 y 36).

Así, las fronteras configuran espacios de síntesis, donde lo legal e ilegal emergen y coexisten. Son el espacio de límite entre un ordenamiento legal y otro(s); un escenario donde los dominios legales e ilegales convergen y la presencia de los actores estatales es ambigua.

En materia de seguridad y fronteras, la región presenta una situación en la cual la agenda de seguridad tradicional (particularmente, disputas por territorios terrestres o marítimos) se yuxtaponen con una agenda donde la

prioridad son las denominadas nuevas amenazas (Fuentes, 2008). La frontera norte de Chile condensa, como pocas en Suramérica, las tensiones y dinámicas entre la agenda tradicional y la nueva agenda de seguridad. Así, en el año 2011, mientras el gobierno chileno anunció la implementación de una estrategia de seguridad fronteriza denominada “Plan Frontera Norte”, con el objetivo de combatir el narcotráfico, contrabando y otros flujos ilícitos en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, al norte del país (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2011), el gobierno boliviano creó la Dirección de Reivindicación Marítima, con el objetivo de llevar ante los tribunales internacionales el reclamo por una salida soberana al Océano Pacífico, plan que se materializó el año 2013, cuando Bolivia presentó formalmente una demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), demanda que se sumó a la que desde 2008 había sido interpuesta por Perú en contra de Chile respecto del límite marítimo entre los dos países y sobre la que la CIJ falló en enero de 2014.

Si bien frente a la gravedad de problemáticas como el narcotráfico, la criminalidad y la migración, parecía ser que temas como los conflictos fronterizos y las disputas ideológicas habían desaparecido del escenario, estos persisten, agudizándose de tiempo en tiempo y, al no ser resueltos, son fuentes de disputas y obstaculizan una relación de cooperación fluida entre

los países de la región. Igualmente, en la actualidad las desiguales y cambiantes políticas de los estados que buscan controlar actores y bienes definidos como ilegales, también son fuente de conflicto, pero estos se encuentran focalizados en mercados ilegales y no en las disputas tradicionales en torno al territorio nacional.

### DINÁMICAS ACTUALES DEL NARCOTRÁFICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Según el “Informe Mundial de Drogas” (UNODC, 2014), en 2012 entre 162 y 324 millones de personas, es decir del 3,5% al 7,0% de la población de entre 15 y 64 años de todo el mundo, consumieron por lo menos una vez alguna droga ilícita; mientras que entre 16 y 39 millones de personas forman parte del grupo de consumo de drogas problemático (consumidores habituales y personas que sufren trastornos de consumo o dependencia). La droga de mayor consumo es la cannabis (marihuana y hachís), con un estimado de entre 125.300.000 a 227.300.000 de consumidores. Le siguen los estimulantes de tipo anfetamínico (incluido el éxtasis), con un promedio de 53.200.000 consumidores. En tercer lugar se encuentran los opioides y opiáceos, con una cifra promedio de 49.400.000 consumidores, y finalmente, la cocaína, con un estimado de 17.200.000 (Ver cuadro N° 2). Los opiáceos y opioides son el grupo

de sustancias que encabezan la lista de enfermedades y muertes relacionadas con drogas. A partir de una mirada por regiones y con base en cifras absolutas, se encuentra que el mayor consumo de cannabis y de opioides está en Asia y Norteamérica. Para los opiáceos el mayor consumo se da en Asia, seguido por Europa. En el caso de la cocaína, las regiones de mayor consumo son las Américas y Europa. Finalmente, en lo referente a estimulantes de tipo anfetamínico, el mayor consumo está en Norteamérica y Europa. Sin embargo, al considerar los porcentajes de prevalencia, Oceanía es una región que resalta por sus altos porcentajes en el uso de todas las drogas ilícitas, especialmente cannabis y estimulantes de tipo anfetamínico (incluido éxtasis).

Siguiendo a Bagley (2012), el panorama actual del consumo de droga muestra su globalización. Mientras Estados Unidos sigue siendo el mayor mercado de drogas ilícitas en el mundo, los índices en la prevalencia de uso se han estabilizado, a la vez que otras regiones, tales como Europa o América del Sur, evidencian un rápido crecimiento en el consumo.

En términos de producción, el cultivo y la producción de hierba de marihuana están generalizados, de manera que no hay una región en particular que se pueda identificar como la principal productora. En el caso de la producción de resina de cannabis (hachís), esta se limita a algunos países de África del Norte, Oriente Medio y Asia sudoccidental. Para los opiáceos,

Afganistán es el mayor productor de amapola en el mundo, con aumento de la superficie de cultivo de 154.000 hectáreas en 2012 a 209.000 en 2013 (ONUDD, 2014). Otros países productores son Myanmar y México. Por último, sobre la cocaína, prácticamente toda la producción mundial se concentra en Colombia, Bolivia y Perú, desde donde es exportada a alrededor de 174 países (Bagley, 2012).

El régimen internacional de prohibición de drogas y la lucha contra el narcotráfico se han caracterizado por un enfoque punitivo y de coerción, una política que ha mostrado ser inefectiva y cuyos efectos han sido contraproducentes, generando incluso más daños que el problema al cual busca combatir (Comisión Global contra las Drogas, 2011). Después de más de dos décadas de una “guerra” que ha dejado una estela de violencia, pobreza y corrupción, no solamente el problema continúa, sino que se asiste a la transformación de las redes criminales, a partir de su difusión por toda la región y su vinculación con otras economías ilegales (Garzón, 2013). Varios países de América Latina, no solo se han hecho parte de esta “cruzada contra las drogas”, sino que además han sido su escenario principal, sufriendo los mayores costos de esta política.

Dos aspectos que caracterizan el mercado internacional de la droga son, por un lado, su gran movilidad, que permite un fácil desplazamiento de los cultivos cuando se aplica presión (conocido como “efecto globo”),

y su flexibilidad en las rutas de tráfico y distribución. Por otra parte, la rápida adaptación del producto del mercado de las drogas ilícitas, que tiende a generar nuevas versiones con mayores efectos tóxicos y menor precio (Smith, 1993). A este diagnóstico se puede sumar la dispersión y fragmentación que actualmente caracteriza a las organizaciones de narcotráfico, a partir de lo que Bagley (2012) denomina “el efecto cucaracha”, entendido como el desplazamiento de las redes criminales de una ciudad, Estado o región a otra dentro del país o desde un país a otro en busca de lugares más seguros y autoridades más débiles, luego de haber sido detectados por las autoridades del lugar en que se encontraban inicialmente (p. 11). A lo largo de los años, el mercado de las drogas se ha vuelto más flexible, eficiente, y diversificado, lo que ha hecho aún más difícil para el Estado ejercer medidas de control efectivas. Entre tanto, las políticas de mano dura, como “la guerra contra las drogas”, han arrojado victorias pírricas, con efectos contraproducentes en los países donde han tenido lugar, y sin poder lograr dos de sus principales objetivos: reducir los niveles de consumo y aumentar de manera sustancial el precio de las drogas ilícitas.

Un balance de la economía internacional del narcotráfico en la última década evidencia que:

[...] Las rutas han cambiado, las organizaciones criminales se han transformado y los productos ilegales

se han diversificado. A pesar de los esfuerzos realizados por los estados, las economías ilegales no solo continúan siendo rentables, sino que han encontrado nuevos corredores y mercados que están en expansión. El descenso en el consumo de cocaína en Estados Unidos ha sido compensado con la mayor demanda en Europa, así como con la transferencia hacia otros tipos de drogas, especialmente las de origen sintético y el desvío de medicamentos. Los países que antes veían pasar la droga por su territorio, ahora aparecen como mercados locales en expansión, Brasil y Argentina, por ejemplo. Adicionalmente, es posible encontrar en la región servicios y productos ilegales sustitutos, que incluso llegan a superar en el nivel local las ganancias generadas por el narcotráfico. La minería ilegal, el contrabando de combustible, el tráfico de migrantes, la piratería y la trata de personas, son solo algunas de estas economías ilegales (Garzón, 2013: 1-2).

## NARCOTRÁFICO Y AGENDA DE SEGURIDAD EN EL NORTE DE CHILE: EL PLAN FRONTERA NORTE

La frontera norte chilena limita con tres países: Bolivia, Perú y Argentina, y comprende las regiones de Arica y Parinacota XV, Tarapacá I y Antofagasta II –conocidas también como el Norte Grande– (Ver mapa 1). Se trata de una amplia porción del territorio chileno, con una superficie de 185.148,2 kms<sup>2</sup>. Es una región caracterizada por un clima desértico y que concentra tan solo el 6,3% de la población total de Chile

(INE, 2012), siendo Arica y Parinacota la región menos poblada (1,2%).

La institucionalidad del Estado chileno, marcado por una trayectoria de expansión centro-periferia y el predominio de una cultura centralista (Montecinos, 2005), ha implicado, entre otras cosas, la circunscripción como modelo de desarrollo y el accionar estatal al Valle Central, dejando a las regiones fronterizas del norte y sur del país en un plano secundario. Pero este hecho no es propio o exclusivo del Estado chileno. De hecho, los territorios de los cuatro países que convergen en la frontera se encuentran alejados de los centros económicos y político-administrativos nacionales, y constituyen –a la vez– fronteras internas y fronteras internacionales.

Mapa N° 1: Norte de Chile

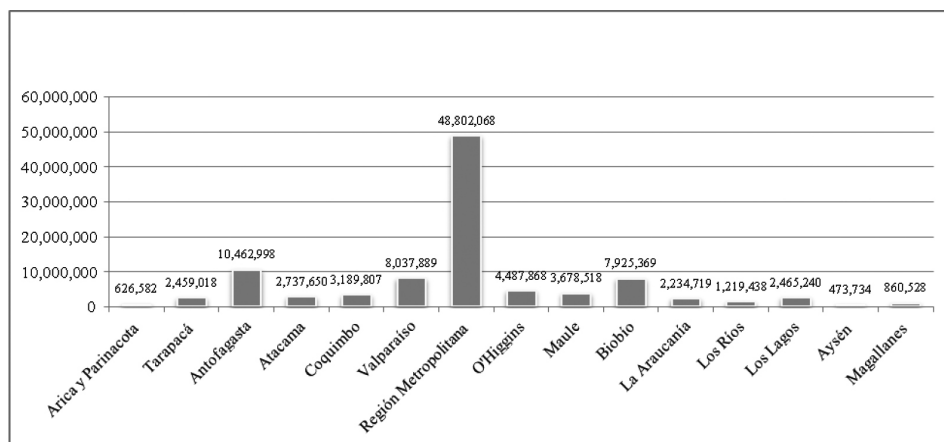


Las cifras del PIB por regiones al año 2012 evidencian la exacerbada desigualdad entre la economía de las regiones y la Región Metropolitana R.M. (Ver figura N° 1). El 49% del PIB regionalizado corresponde a la R.M., le sigue Antofagasta con un 10.5%, el cual está constituido en su mayoría por la explotación minera. Las otras dos regiones que comprenden la frontera norte, Arica y Parinacota y Tarapacá, ocupan un lugar marginal, particularmente Arica y Parinacota, cuyo PIB representa el 0.63% del total regionalizado.

significó un avance en el proceso de descentralización política. La creación de la región llevó a la transferencia de funciones de la región de Tarapacá a la nueva unidad, así como a un aumento en la burocracia. Sin embargo, no se hizo ninguna transferencia de funciones del nivel central al ámbito regional.

En su condición de frontera interna, el norte de Chile se ha caracterizado por su marginalidad y exclusión, hecho que ha sido favorecido por el modelo de organización política excesivamente centralizado y por un esquema económico que ha estimulado la inserción de

Figura N° 1  
PIB por regiones en Chile (2012)  
En millones de pesos chilenos



Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco Central.

De manera reciente, el mayor cambio institucional en esta zona tuvo lugar con la creación de la Región XV, Arica y Parinacota, como unidad administrativa y política independiente. Sin embargo, como bien lo señalan González y Ovando (2010), esto no

las regiones en los mercados internacionales, en perjuicio de una integración nacional. Sin embargo, como frontera internacional, ese mismo modelo económico y las dinámicas sociales, en el marco de la globalización, han generado una inusitada importancia

de este territorio particular, pero no exclusivamente respecto de la agenda de seguridad.

La seguridad se hace parte de las variables que dan cuenta de la importancia de las fronteras en el contexto internacional, en general, y en el caso chileno de manera particular. A diferencia de otras fronteras en la región suramericana (tales como la del trapezoido amazónico o la del Paraná), donde la prioridad son las amenazas de carácter transnacional y no hay disputas territoriales en torno a la definición de los límites estatales, en la agenda de seguridad de esta zona las temáticas tradicionales tienen un fuerte impacto en las relaciones vecinales con Perú y Bolivia. Al respecto, en un análisis sobre las “fuerzas profundas” de la política exterior chilena, Colacrai y Lorenzini (2005) destacan la importancia de la dimensión territorial, especialmente la condición geográfica marítima:

Dicha condición impulsa el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales oceánicos y además incentiva la adopción de perspectivas que resguarden los derechos sobre los mismos (...) Chile ha tenido una inserción internacional en el Pacífico Sur, particularmente en lo relativo a su comercio marítimo con los países del continente americano (p. 51).

Se cuestiona la soberanía chilena sobre un área de 37.900 km<sup>2</sup> en el Océano Pacífico. En el 2008, Perú presentó una demanda contra Chile en la Corte Internacional de Justicia (CIJ)

para la resolución de esta disputa. Siguiendo la tradición legalista de su política exterior (Fuentes, 2011), el argumento del gobierno chileno tuvo como fundamento la idea de que el tema de los límites marítimos fue determinado mediante acuerdos firmados en 1952 y 1954, los que según Perú son solo acuerdos de índole pesquero.

En enero de 2014, la CIJ dio a conocer el fallo donde define la frontera marítima entre los dos países. Muñoz (2014) señala cinco puntos fundamentales de dicha sentencia:

- 1) Reafirmó la vigencia del paralelo limítrofe que cruza el Hito número 1, como la frontera marítima de Arica, lo que incluye suelo, subsuelo y columna de agua.
- 2) Redujo el paralelo limítrofe chileno de 200 a 80 millas marinas. A tal efecto, sostiene que la línea de equidistancia se inicia a partir de la referida milla y se dirige hacia una dirección suroeste hasta llegar, finalmente, al límite de las 200 millas marinas. Esto implica la pérdida de 120 millas marinas de Zona Económica Exclusiva (ZEE) chilena.
- 3) Diseñó, a su vez, una línea de frontera entre los espacios marítimos de ambos países, que les corresponden conforme al Derecho del Mar. En esta perspectiva, Chile tiene derecho a ejercer las libertades de navegación y sobrevuelo sobre la Zona



Económica Exclusiva peruana, como lo garantiza el derecho internacional.

- 4) La Corte se declaró incompetente respecto de la solicitud peruana de revisar el triángulo exterior de mar internacional.
- 5) El Tribunal decidió no pronunciarse sobre el Punto Concordia o 266 al que aludía Perú, el cual –según este país– se encontraría más al sur de la frontera terrestre que, sin embargo, fue debidamente establecida en el Tratado de 1929. Chile, en cambio, ha defendido que se trata del Hito N° 1 o Punto 260.

A pesar del litigio por la zona marítima y las tensiones y roces que este genera en la relación bilateral, las relaciones comerciales y económicas entre los dos países han tenido un incremento sustancial en los últimos años. Claramente, los temas van por dos carriles separados y respecto de las ventajas del intercambio comercial y de inversión, los gobiernos y actores económicos de los dos países han tomado una postura pragmática, una relación a la que se le ha denominado “de cuerdas separadas” (Toledo, 2010). Adicionalmente, otro aspecto pendiente de resolución es la existencia de campos minados en la zona de frontera entre los dos países.

Ahora bien, en lo referente a la relación Bolivia-Chile, esta se encuentra atravesada por la mediterraneidad boliviana y su continua reivindicación

del derecho a una salida soberana al Océano Pacífico. A partir de 1920, los esfuerzos de Bolivia por lograr una salida al mar se han estructurado en una lógica pendular, que oscila entre las acciones encaminadas hacia el posicionamiento de la tesis del revisionismo del Tratado de 1904 en espacios multilaterales, tanto mundiales (Sociedad de las Naciones, Organización de Naciones Unidas), como interamericanos, por un lado, y el despliegue diplomático para lograr un acercamiento y negociación directa con Chile, por el otro. Para ello, ha recurrido tanto a la intermediación de terceros países, como a las gestiones con los funcionarios del servicio exterior chileno.

Las relaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia están formalmente rotas desde 1978. No obstante, han existido espacios de interacción entre los dos países, a partir de los que se han buscado mecanismos para el desarrollo de iniciativas con base en intereses conjuntos. Una de las mayores iniciativas de acercamiento bilateral en el período reciente lo constituyó la denominada “Agenda de los Trece Puntos”. Pactada en junio del 2006, la Agenda planteaba y consolidaba la primera hoja de ruta entre los dos estados, abordando las temáticas de interés conjunto de mayor relevancia, entre ellas el tema marítimo. No obstante, en marzo de 2011, en el marco de la conmemoración del día del mar, el anuncio del presidente Evo Morales de crear la Dirección de Reivindica-



ción Marítima y el posterior pronunciamiento del gobierno boliviano para dar a conocer a la Corte Internacional de Justicia de la Haya sobre “su derecho al acceso soberano” al mar, generaron un punto de giro en la trayectoria de la relación bilateral.

La lectura del gobierno chileno es que a partir de los tratados suscritos, no existen problemas pendientes con Bolivia. Ello determina que la firma del tratado de 1904 zanjó los temas territoriales y de libre tránsito y, por ello, no existen conflictos entre ambos países. En el caso de Bolivia, la salida soberana al Océano Pacífico es considerada como un derecho. En palabras del presidente Morales, “la reparación a una injusticia histórica”. Tanto es así, que el tema marítimo fue incluido en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) y es parte de las prioridades de su política exterior. Mientras que para Chile, los acercamientos con Bolivia tienen como objetivo primordial la construcción de la confianza mutua, el desarrollo de iniciativas conjuntas en temas estratégicos y, en términos generales, el tener una relación cordial con su vecino. Para Bolivia el acercamiento y la configuración de instancias de cooperación bilateral tienen sentido en la medida en que sean un paso de avance para el logro de una respuesta a su reivindicación marítima. Dado que tras cinco años del establecimiento de la Agenda de los Trece Puntos, dicha respuesta no llegó, desde la perspectiva de este país hay un agotamiento de la Agenda

como mecanismo y del diálogo como estrategia.

El 29 de abril de 2013, la Corte Internacional de Justicia comunicó la aceptación de la demanda de Bolivia por una salida soberana al Océano Pacífico contra Chile. Si bien, en julio de 2014 la CIJ suspendió la demanda tras la presentación por parte del gobierno chileno de un recurso de excepción preliminar a la jurisdicción de la Corte, es pertinente examinar los argumentos expuestos por Bolivia, que no se basó en la impugnación del Tratado de 1904. En efecto, este no sería un camino viable, ya que el Pacto de Bogotá, por el que se reconoce la jurisdicción de la Corte, impide su competencia en asuntos resueltos antes de 1948.

Sin embargo, a lo largo del siglo XX, en los acercamientos directos entre Bolivia y Chile, la opción de una cesión territorial como respuesta a la demanda marítima boliviana fue planteada una y otra vez. La revisión de la dinámica en torno al tema marítimo permite rastrear cuatro momentos donde dicha opción ha sido central: 1920, 1950, 1975 y 1987 (Correa, Muñoz y García, 2013). Para Bolivia, el ofrecimiento de la cesión territorial no solo constituye el reconocimiento del conflicto y la deuda pendiente por parte de Chile, sino que además genera la obligación de cumplir con lo prometido. Por ello, la demanda está basada en la “Teoría de los Actos Unilaterales”, según la cual un Estado puede asumir obligaciones jurídicas

por medio de una declaración unilateral y, por tanto, tendría que cumplir lo que antes aceptó. Así, en el texto de la demanda se afirma que:

[...] Más allá de sus obligaciones generales bajo el derecho internacional, Chile mismo se ha comprometido, más específicamente a través de tratados, práctica diplomática y una serie de declaraciones atribuibles a sus representantes del mayor nivel, a negociar el acceso soberano al mar para Bolivia. Chile no ha cumplido con esta obligación y, es más, a la fecha presente, Chile niega la existencia de esa obligación (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 2013).

Un punto muy interesante al examinar las relaciones bilaterales de Chile con Perú y Bolivia, es el hecho de

hipótesis de conflicto bélico, tomando los caminos del derecho internacional para la resolución de las controversias. A la vez, los países han buscado formas de acercamiento y cooperación, como medio para atender las problemáticas conjuntas propias de su condición vecinal (Ver algunos en tabla N° 1).

Las problemáticas propias de la agenda tradicional de seguridad se entrecruzan con el posicionamiento de una agenda caracterizada por las nuevas amenazas, entre ellas, el narcotráfico y el contrabando. El Plan Frontera Norte (PFN) representa, de manera concreta, la implementación de acciones por parte del Estado chileno con base en esa nueva agenda de seguridad. El Plan fue anunciado por el gobierno en octubre de 2011 y en

Tabla N° 1  
*Mecanismos de coordinación y cooperación de Chile con Bolivia y Perú*

Con Perú	Con Bolivia
-Comité de Fronteras Chile- Perú (1999) -Memorándum de Entendimiento para el fortalecimiento de la cooperación en materias de seguridad y defensa y Comité de Seguridad y Defensa COSEDE (2001) -Mecanismo de Consulta y Coordinación 2+2 (2001) -Memorándum de Entendimiento entre los Ministerios de Defensa (2006)	-Mecanismo de Consultas Políticas (1993) -Comité de Fronteras Chile-Bolivia (1997) -Agenda de los trece puntos entre Chile y Bolivia y Plan de Acción (2006) -Memorándum de Entendimiento sobre cooperación en defensa (2008)

que aun cuando las disputas territoriales han dado lugar a un pensamiento político de rivalidad y competencia en ciertos sectores políticos, de parte de los gobiernos se han dejado de lado las

su primera fase comprende las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta.

La configuración de una “nueva geografía” del narcotráfico ha llevado

a la aparición de nuevos corredores y mercados (Garzón, 2013: 8). Si bien Estados Unidos continúa siendo el mayor mercado para las drogas ilícitas, hay una globalización del consumo (Bagley, 2012) con un mayor protagonismo de Europa y la consolidación de mercados de consumo en algunos países de América Latina, que solían ser usados como corredores o proveedores de precursores químicos para la elaboración de cocaína. El caso más notable es el de Brasil, que se convirtió en un país de “ciclo completo” que produce, procesa, vende y consume drogas ilegales. Es un país de tránsito desde la región Andina hacia Europa y Estados Unidos, y además es el segundo consumidor de drogas a nivel mundial, en términos absolutos (Garzón, 2013: 6).

Por sus condiciones geográficas, que configuran un cierto aislamiento respecto del resto de la región sudamericana, Chile no fue parte de la geografía del narcotráfico durante finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, cuyo epicentro se encontraba en el norte de la región, particularmente Colombia, Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, es pertinente recordar que Chile se hizo parte de la historia del narcotráfico en lo que Gootenberg (2008) ha denominado los narcos “pre-colombianos”. Antes de la existencia de los carteles colombianos, cuyo referente es Pablo Escobar y el cartel de Medellín, hubo todo un proceso de transición de la cocaína como bien legal a producto de un mercado ilícito. En esa etapa, que tuvo lugar en-

tre las décadas de 1950 y 1960, Chile y Cuba fueron las más importantes rutas de tránsito. Las regiones de Arica, Tarapacá y Antofagasta, servían como lugar de procesamiento y salida al mar para la coca proveniente de Bolivia. Además, los narcos chilenos lograron pasar de ser traficantes de tiempo parcial a cabezas de organizaciones internacionales de narcotráfico. Estos esquemas fueron emulados por otros a lo largo de Los Andes, sobre todo a partir de la década de 1960. El desarrollo de Chile como centro de la floreciente industria del narcotráfico se vio interrumpido por el golpe militar de 1973. Desde entonces, esta se desplazó hacia Colombia.

Sin embargo, en la última década se ha dado una transformación en las dinámicas del narcotráfico. Debido a las políticas antidrogas y a las estrategias empleadas por las organizaciones criminales, se ha dado una reconfiguración en el mapa de los tráficó: nuevas rutas y nuevos mercados se han consolidado. Lo que parecía ser un problema propio del centro y norte de la región, se ha desplazado hacia el sur, no solo para el uso del territorio como una ruta de salida hacia Europa, sino también para la generación de mercados de consumo.

El aumento en los niveles de consumo en los países de Suramérica —especialmente en Brasil y el Cono Sur—, con tasas de prevalencia similares a los de los países europeos, abrió una nueva fuente de recursos para las organizaciones colombianas, con tasas

de retorno más rápidas a la inversión [...] Mientras que los narcotraficantes que exportan a Europa deben esperar varios meses para recibir las ganancias, en el caso de Brasil, Argentina y Chile, las utilidades son obtenidas en semanas (Garzón, 2013: 6).

En este marco, El PFN tiene como principal objetivo evitar el ingreso y salida de droga y contrabando del país a través de puertos, sectores costeros no habilitados, complejos fronterizos y pasos no habilitados. Para ello, está estructurado a partir de los siguientes ejes: Fortalecimiento de los Complejos Fronterizos, control de los pasos no habilitados, fortalecimiento de la presencia en la frontera marítima, cooperación con los países vecinos contra el crimen organizado, y mejora de la capacidad operativa de Carabineros y la Policía de Investigaciones.

A través del PFN se busca evitar el ingreso de drogas ilícitas al territorio chileno, mediante una mayor coordinación interinstitucional, el uso de tecnología y la cooperación con los países vecinos. En total, el Plan supone una inversión, entre 2011 y 2014, de 35 mil millones de pesos chilenos (60 millones de dólares, aproximadamente), para fortalecer las fronteras terrestres y marítimas de las tres regiones involucradas. Claramente, la perspectiva del plan se basa en una consideración de la seguridad a partir de las amenazas irregulares o nuevas, donde se busca evitar el paso de determinados bienes y personas a través de las fronteras.

La dimensión geográfica y el con-

texto regional son unas de las razones de mayor peso para el desarrollo del PFN. En este sentido, al exponer la importancia del Plan frente a una Comisión de Diputados, el subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, manifestaba:

En el norte de Chile, 947 kilómetros corresponden a la frontera con dos países (Perú y Bolivia) que producen el 54% de la cocaína en el mundo; mientras que 400 kilómetros de la frontera con Argentina, en la región de Antofagasta, tienen conexión con Brasil y Paraguay, este último uno de los mayores productores de marihuana prensada” (Cámara de Diputados de la República de Chile, 2013: 14).

Pero, desde la perspectiva chilena, el problema no es solamente que sus vecinos sean productores de cocaína, sino la debilidad institucional que caracteriza a estos países. El hecho que dichos estados no puedan controlar los flujos ilícitos ni a las organizaciones criminales también constituye un problema para la seguridad. La cooperación en seguridad y defensa constituye un área clave de la relación de Chile con Bolivia y Perú. Sin embargo, las asimetrías institucionales generan obstáculos para la cooperación, en particular cuando se trata de implementar dichas medidas en el terreno y el trabajo interinstitucional<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Las asimetrías, ya sean de tipo económico o institucional, afectan las relaciones entre los estados y las políticas frente a las amenazas transnacionales. En ciertos casos estas generan incentivos para que las activida-

A las consideraciones sobre el contexto regional, se suma la dinámica del tráfico de drogas ilícitas en el territorio chileno, las cifras evidencian que Chile se ha convertido en una zona de tránsito de drogas ilícitas así como de consumo (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2013). Según el Observatorio Chileno de Drogas (Senda, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2012), el porcentaje de consumo de marihuana de la población general es de 7,1%, el consumo de cocaína de 0,9% y 0,4% para pasta base.

Una perspectiva regional no evidencia diferencias estadísticas significativas en el consumo de marihuana y cocaína, pero las prevalencias conjuntas de cocaína y pasta base señalan la concentración del consumo en la zona central del país y el norte, en especial las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá.

Por otra parte, centrándose en las cifras de tráfico, un balance sobre los decomisos efectuados entre 2009 y 2012 evidencia un incremento en los de pasta base de cocaína, la marihuana procesada y las plantas de marihuana decomisadas. Desde una perspectiva regional, los decomisos de clorhidrato de cocaína se concentran en las regiones Metropolitana, Arica y Parinacota y Tarapacá. En segundo lugar, las re-

giones con mayor decomiso de pasta base de cocaína son la Región Metropolitana, Tarapacá y Antofagasta. Antofagasta también es una de las regiones con mayor decomiso de marihuana procesada. Las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá también son algunas de las que presentan mayores decomisos de fármacos.

Con base en los resultados señalados, a comienzos de 2013 el gobierno chileno anunció la continuidad del Plan y la inclusión de la región de Atacama en este. Sin embargo, a finales de este mismo año, el PFN fue cuestionado tras investigaciones que revelaron vínculos de miembros de Carabineros con el narcotráfico y otros casos de corrupción (Cooperativa.cl, 2013).

Tras la llegada al gobierno de la reelecta presidenta Michelle Bachelet, se planteó la revisión del Plan y en septiembre de 2014 se anunció su fortalecimiento e inclusión en el plan de seguridad del gobierno, vigente hasta el año 2018.

¿Qué señala el PFN respecto del control y funciones del Estado chileno en sus fronteras? Si bien, las amenazas territoriales de carácter tradicional siguen activas, su resolución se ha canalizado a través de mecanismos institucionales para la resolución pacífica de controversias, por ejemplo la Corte Internacional de Justicia, de manera que las hipótesis de conflicto armado interestatal cada vez pierden mayor vigencia. Sin embargo, la reconfiguración de la geografía del narcotráfico en América Latina y el Caribe ha lle-

---

des ilícitas sean toleradas, bien sea por actores estatales nacionales o locales. En el ámbito institucional, las diferencias entre la capacidad estatal para la implementación de políticas de seguridad generan conflictos entre los estados.

Tabla N° 2  
Decomisos según tipo de drogas 2009-2013

TIPO DE DROGA	2009	2010	2011	2012	2013
C. de Cocaína (kilos)	2.654,89	2.808,01	2.392,14	3.150,18	2.932,77
Pasta Base de Cocaína	5.695,79	7.127,07	7.059,77	9.675,41	10.798, 40
Marihuana Procesada (kilos)	13.928,46	8.144,62	145.65,59	14.550,82	23.305, 53
Plantas de marihuana (unidades)	196.412	172.618	26.6015	23.5428	28.8379
Fármacos (unidades)	84.619	393.064	167.885	116.361	68.741
Heroína (kilos)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2014).

vado a un nuevo posicionamiento de esta problemática en la agenda de seguridad de Chile. El control territorial ahora se enfoca en impedir el paso de bienes considerados ilícitos, justamente el PFN evidencia el cambio en las prioridades y formas de control en el territorio, que se expresan en una mayor “policialización” en las fronteras.

Dicha transformación no solamente impacta las políticas de seguridad, sino que también vincula a la política exterior y las relaciones con los países vecinos. Así, la necesidad de emprender medidas conjuntas ha resultado en una situación paradójica en la que, por un lado, la nueva agenda de seguridad genera incentivos para el acercamiento y la cooperación, a pesar de las disputas territoriales latentes, mientras que, por otra parte, debido a la visión negativa y de desconfianza frente al otro que caracteriza la relación de Perú y Bolivia con Chile y a las asimetrías en términos de políticas y de capacidad institucional, probablemente traerán

consigo nuevos espacios de desencuentro entre los tres países.

## CONCLUSIONES

Las dinámicas propias de la globalización y la integración regional cuestionan la idea de las fronteras como límites territoriales y de soberanías estatales de carácter rígido; las fronteras son cada vez más porosas, constituyendo un espacio donde convergen diversos actores, fenómenos y procesos sociales. Sin embargo, esto no supone la desaparición de las fronteras o la retirada del control estatal en dichos territorios. Por el contrario, la administración de las fronteras sigue siendo una de las tareas del Estado, la dimensión territorial mantiene su importancia y lo que se advierte es un cambio en las funciones del control estatal y las formas de territorialización. En este sentido, la revisión de la literatura sobre el tema señala lo que

Aguiar (2010) denomina *neoliberalismo selectivo*, en el que se promueve la anulación de límites para los flujos de bienes, servicios y capital financiero, a la vez que se construyen nuevas barreras para ciertas personas y bienes considerados ilegales.

En su condición de frontera interna, el norte de Chile se ha caracterizado por su marginalidad y exclusión, hecho que ha sido favorecido por el modelo de organización política excesivamente centralizado y por un esquema económico que ha estimulado la inserción de las regiones en los mercados internacionales, en perjuicio de una integración nacional. Sin embargo, como frontera internacional, ese mismo modelo económico y las dinámicas sociales, en el marco de la globalización, han generado una inusitada importancia de este territorio en materia de seguridad. La configuración de una “nueva geografía” del narcotráfico ha llevado a la aparición de nuevos corredores y mercados de consumo, donde Chile se encuentra como nueva ruta y un lugar donde los niveles de consumos de drogas ilícitas son similares a los de Europa.

En este contexto, el Plan Frontera Norte ha sido desarrollado con el objetivo de evitar el ingreso de drogas ilícitas al territorio chileno, mediante una mayor acción policial, mejor tecnología y cooperación interagencial.

Más allá de sus resultados, lo que el PFN evidencia es un cambio en las formas de control y funciones del Estado chileno respecto de sus fronteras.

Atrás han quedado las visiones de seguridad tradicionales de la frontera, donde se privilegiaba la militarización como alternativa frente a las amenazas. Las dinámicas propias de las amenazas irregulares han llevado a una “policialización” de las fronteras y a considerar nuevas formas de cooperación con los países vecinos, para hacer frente a problemáticas de carácter interméstico.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, J. (2010). Stretching the border: Smuggling practices and the control of illegality in South America. *New Voices Series No. 6, Global Consortium on Security Transformation*.
- Agnew, J. A. (2006). Entre la geografía y las relaciones internacionales. *Tabula Rasa*, N° 5, pp. 85-98.
- Andreas, P. (2003). Redrawing the line. Borders and security in the Twenty-first Century. *International Security*, vol. 28, N° 2.
- Andreas, P. (2004). Illicit international political economy: the clandestine side of globalization. *Review of International Political Economy*, vol. 11, n° 3.
- Aranda, G.; Ovando, C.; Corder, A. (2010). Experiencias paradiplomáticas en la Región de Tarapacá y su proyección subregional. *Estudios Internacionales*, año 43, N° 165, pp. 33-73.
- Benedetti, A. (2011). Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar. En Costa, E.; Villela, G.; Machado, M. *Fronteras em foco*, Campo Grande MS: Editora UFMS.
- Bello, D. (2012). Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras: Una respuesta territorial a los desafíos de la globalización. *Tinkazos*, vol. 15, n°32, pp. 147-164.



- Blake, G. (2000). State limits in the early twenty-first century: Observations on form and function. *Geopolitics*, vol 5, N° 1.
- Bagley, B. (2012). Drug trafficking and organized crime in the Americas: major trends in the twenty-first century. *Latin American Program*, Woodrow Wilson Center.
- Cámara de Diputados de la República de Chile (2013). *Informe de la Comisión Especial Investigadora acerca de la implementación del denominado "Plan Frontera Norte"*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Cano, V.; Soffia, M. (2009). Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada. *Papeles de Población*, vol. 15, N° 61, julio-septiembre, 129-167.
- Colacrai, M.; Lorenzini, M. E. (2005). Política Exterior de Chile: ¿Excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y "tendencias". *Confinés*, N° 1/2, agosto-diciembre, pp. 45-63.
- Cooperativa.cl (2013). *Gobierno: El Plan Frontera Norte ha funcionado por sobre las expectativas*. Recuperado el 1 de septiembre de 2014 de <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/ff-aa-y-de-orden/carabineros/gobierno-el-plan-frontera-norte-ha-funcionado-por-sobre-las-expectativas/2013-11-29/083259.html>
- Correa, L.; Muñoz, J.; García, V. (2013). La cesión territorial como respuesta a la demanda marítima boliviana: antecedentes y posibilidades. En *Revista Encrucijada Americana*, año 5, N° 27-41.
- Fuentes, C. (2008). Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, n° 3.
- Fuentes, C. (2011). Balance crítico de la política exterior de Chile. En Ensignia, J.; Fuentes, C.; Fernández, M. (eds.). *Política Exterior en el Chile post Concertación ¿Quo vadis?* Santiago: FES.
- Garzón, J. C. (2013). *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*. Washington: Woodrow Wilson Center-Latin America Program.
- Grimson, A. (2000). Pensar las fronteras desde las fronteras. *Nueva Sociedad*, N° 170.
- Grimson, A. (2003). La nación después del (de) constructivismo. *Nueva Sociedad*, N° 184.
- Grimson, A. (2004). *Fronteras, naciones y región*. Ponencia presentada en el Foro Social de las Américas, Ecuador.
- González, S.; Rouviere, L.; Ovando, C. (2008). De "Aymaras en la frontera" a "Aymaras sin fronteras". Los gobiernos locales de la triple frontera andina (Perú, Bolivia y Chile) y la globalización. *Diálogo Andino* N° 31, agosto, pp. 31-46.
- González, S.; Ovando, C. (2008). Hacia un nuevo pensamiento integracionista latinoamericano: aproximación a una lectura de segundo orden. *Polis*, año 7, no. 21, pp. 265-285.
- González, S. (2009). El Norte Grande de Chile y sus dos Triple-Fronteras: Andina (Perú, Bolivia y Chile) y Circumpuneña (Bolivia, Argentina y Chile). *Cuadernos Interculturales*, vol. 7, N° 13, pp. 27-42.
- Gootenberg, P. (2008). *Andean Cocaine. The Making of a Global Drug*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Heather, N.; Minghi, J. (2005). The continuing relevance of borders in contemporary context. *Geopolitics*, vol. 10, N°4, pp. 680-687.
- Instituto Nacional de Estadísticas INE. (2012). *Resultados Preliminares Censo de Población y Vivienda 2012*, Santiago: INE.
- Machado, L. (2000). Limites e fronteiras: Da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. *Revista Território*, N° 8, p. 9-29.
- Machado, L.; Reyes Novaes, A.; Rego Monteiro, L. (2009). Building walls, breaking barriers: Territory, integration and the rule of law in frontier zones. *Journal of Borderlands Studies*, vol 24, n°3.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2013). Informe nacional. Procedimientos policiales por infracción a la ley de drogas N° 20.000, Santiago.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2014). Informe nacional. Procedimientos policiales por infracción a la ley de drogas N° 20.000, Santiago.



- Montecinos, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica, centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 10, n° 31, pp. 443-462.
- Muñoz, P. (2014). Reflexiones sobre el fallo de la CIJ referente a la controversia por la delimitación marítima entre Chile y Perú: una sentencia obligatoria con fundamentos cuestionables para nuestro país. En *Cuadernos de Trabajo N° 4. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE*.
- Newman, D. (2003). On Borders and Power: A Theoretical Framework. *Borderlands Studies Vol. 18, N° 1*.
- Newman, D. (2006). The lines that continue to separate us: borders in our “borderless” world. *Progress in Human Geography*, vol. 30, N°2, pp. 143-161.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito UNODC. (2014). Informe mundial sobre las drogas. Recuperado el 15 de agosto de 2014 de [http://www.unodc.org/documents/wdr2014/World\\_Drug\\_Report\\_2014\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf)
- Ovando, C.; Álvarez, G. (2011). La dimensión fronteriza de la política exterior de Chile: inmovilidad y emergencia de nuevas dinámicas. *Estudios Fronterizos*, vol. 12, n° 24.
- Ramírez, S.; Cepik, M. (2004). *Agenda de Seguridad Andino Brasileña: Primeras aproximaciones*. Bogotá: FES, IEPRI, Universidad Federal Rio Grande do Sul.
- Szary, A. (1997). Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales. *Revista EURE*, vol. 23, N° 70.
- Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol SENDA, (2013). *Décimo estudio nacional de drogas en población general*. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Tapia, M. (2012). Frontera y migración en el norte de Chile a partir del análisis de los censos de población. Siglos XIX- XXI. *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 53, pp. 177-198.
- Villafuerte, D. (2009). La centralidad de las fronteras en tiempos de mundialización. *Comercio Exterior*, vol. 59, N°9, pp. 693-703.