

Documento de Trabajo N°2

FRONTERA NORTE

MOMENTO PARA UN NUEVO ENFOQUE



ATHENA LAB
International relations • Security • Defense
CHILE

Julio 2019

Foto: Zanja frontera Colchane.
© JPT

FRONTERA NORTE MOMENTO PARA UN NUEVO ENFOQUE

0.0

Contenidos

7	Introducción
8	Resumen ejecutivo
10	Manejo de fronteras en la globalización: no hay modelo único
13	Crimen organizado transnacional: a modo de advertencia
15	El caso de las fronteras de Chile con Perú y Bolivia
17	Cifras sobre tráfico de drogas
18	Problemática de seguridad ¿pública o nacional?
20	La esencia del problema: visión, medios y coordinación
24	Recomendaciones: ganancias rápidas y mejoras permanentes



61-XXXI

0.1

Introducción

La frontera norte de Chile con Perú y Bolivia¹ ha estado concentrando la atención en los últimos meses por motivos que ya no tienen que ver con demandas en cortes internacionales para intentar modificar delimitaciones zanjadas por tratados de larga data, sino por otra clase de problemáticas transnacionales, que involucran presiones migratorias, actividades criminales y recientes denuncias sobre el uso de recursos hídricos compartidos.

En este contexto, el reciente decreto del Presidente Sebastián Piñera, que busca permitir que las Fuerzas Armadas de Chile puedan colaborar en el combate al narcotráfico con las policías en tareas de vigilancia, apoyo logístico, transporte y tecnología en zonas fronterizas, solo vino a incrementar el interés. Si bien este decreto encuadró las tareas de las instituciones militares en el marco de la Constitución y las leyes vigentes, hoy es objeto de revisión por parte de la Contraloría, tras modificaciones introducidas por el Ejecutivo, por lo tanto, no se puede saber su destino. En su momento, AthenaLab advirtió la necesidad de precisar el tipo de coordinación que se daría en el terreno.

Debido a la innovación que supuso el decreto presidencial del 9 de julio de 2019, al comprometer a las FF.AA. en acciones complementarias del combate al narcotráfico, inmediatamente despertó reacciones que citaron ejemplos y contraejemplos que la mayoría de las veces no servían de comparación por magnitud, causas y origen, y que más bien solo ayudaron a desviar la atención sobre la necesidad real de mejorar el control y la vigilancia sobre límites de gran extensión y accidentada geografía. La experiencia internacional y la literatura especializada son claras al sugerir la conveniencia de despejar “zonas

grises” o “sin ley” de las fronteras, donde las amenazas a la seguridad pública terminan convirtiéndose en amenazas a la seguridad nacional si no son atendidas.

A raíz de esta situación, un equipo de AthenaLab decidió recorrer parte de las fronteras con Perú y Bolivia, con tal de construir un panorama propio, independiente y actualizado de lo que ahí ocurre. En una visita ejecutiva a lugares como Colchane y sus alrededores, cerca de territorio boliviano, y al tramo entre los hitos 1 y 12, en la frontera con Perú, por mencionar algunos, se observaron tanto medios y dispositivos de vigilancia ya existentes, como pasos no habilitados. A la vez, se tomó contacto con fuerzas de seguridad y habitantes de la zona para conocer sus visiones y percepciones. Ese trabajo de campo se complementó con el conocimiento previo y directo que ya se tenía de las zonas visitadas y de otras fronteras terrestres a nivel internacional (Estados Unidos-México; Colombia-Venezuela; Israel-Palestina), así como del funcionamiento del crimen organizado transnacional.

El resultado de este informe es un análisis que creemos debe servir a los siguientes objetivos generales:

- 1.** Mantener la integridad territorial y soberanía nacional de forma efectiva.
- 2.** Asegurar la vigencia del Estado de Derecho en el territorio.
- 3.** Generar oportunidades de desarrollo de las zonas extremas.
- 4.** Aumentar la presencia y densidad poblacional chilena en el área.
- 5.** Preservar una cultura de pertenencia a la nación chilena.

1 En estricto rigor, Chile solo limita al norte con Perú. Bolivia y Argentina limitan al este de Chile. Pero para efectos de este informe se hablará de “frontera norte”, que incluye a Perú y Bolivia, ya que es la acepción más ocupada.

0.2

Resumen ejecutivo

- No hay un modelo único de control y vigilancia fronteriza terrestre. El tipo y consistencia de las amenazas, la buena o mala relación con los vecinos, la voluntad política, la solvencia institucional, la disponibilidad de recursos económicos, la situación de aislamiento o interconexión entre los países y el tipo de geografía son todos factores que inciden en las respuestas particulares que generan los Estados para proteger sus límites.
- Si bien lo ideal es enfrentar los problemas transnacionales con soluciones similares, cuando no se pueden implementar, los Estados se ven en la obligación constitucional de hacer uso de instrumentos de poder nacional para garantizar la provisión de seguridad, que es una de sus funciones básicas y motivo fundacional.
- El gran desafío del manejo de fronteras en la globalización es eliminar las vulnerabilidades sin afectar los flujos legales de personas, bienes y servicios.
- Por su naturaleza compleja en lo que se refiere a la producción de bienes y servicios ilícitos, las organizaciones criminales transnacionales (OCT) requieren de condiciones del entorno para obtener éxito, donde la debilidad del Estado es un factor crucial y se puede reflejar en la vulnerabilidad fronteriza. Por eso, un buen control de las zonas limítrofes es un desincentivo para ese tipo de organizaciones.
- La situación de seguridad en la frontera norte de Chile es compleja. Por un lado, conviven las tradicionales amenazas militares, aunque con baja intensidad, en sus modalidades de enfrentamiento clásico y asimétrico, y por otro lado, los riesgos de naturaleza transnacional asociados a organizaciones criminales, dedicadas al narcotráfico, trata de personas y contrabando de todo tipo. Es un escenario multidimensional en una frontera muy permeable y extremadamente extensa.
- Entre los principales problemas que tiene Chile en el manejo de la frontera norte está la falta de una arquitectura de seguridad actualizada para abordar la complejidad de la zona de una manera integral. Hasta ahora, limitaciones legales y culturales institucionales han complicado la creación de un panorama común de frontera. A esto se suma la extensión, aislamiento, clima y accidentes geográficos que dificultan la vigilancia y control de la misma, labores que hoy se realizan con medios tecnológicos primarios y efectivos que parecen no ser suficientes. Falta avanzar más en una coordinación institucionalizada y no quedarse en la suma de voluntades, a pesar de que existen ejemplos positivos, como las patrullas mixtas entre Carabineros y Ejército.

- En la frontera norte se están dando distintos cambios demográficos que requieren atención, como el despoblamiento progresivo del Altiplano, cerca del límite con Bolivia, y el surgimiento de proyectos agrícolas peruanos cerca del límite con Chile, entre los hitos 1 y 15. Esos cambios pueden incidir a futuro en la cohesión nacional en el área, aunque todavía hay una valoración positiva de la presencia del Estado y las instituciones chilenas. Soluciones tecnológicas de alto impacto y bajo costo en materia de energía y telecomunicaciones para poblaciones aisladas serían beneficiosas.

- La robusta institucionalidad de Chile permite buscar soluciones fronterizas innovadoras, que a nivel estructural pasan por implementar un proceso interagencial permanente, que permita operacionalizar las nuevas atribuciones encomendadas a las Fuerzas Armadas en las zonas de frontera en materia de narcotráfico y que están contenidas en el decreto presidencial. Este proceso debe conducir a armonizar las tareas de policías, militares y otras entidades para ser más efectivos en el manejo de fronteras, así como para evitar duplicar funciones y aprovechar mejor los pocos medios disponibles de vigilancia, compartiendo las capacidades existentes. Por lo mismo, se hace necesario contar con un organismo único que tenga la responsabilidad de levantar y manejar un panorama integral de frontera, de modo que pueda materializar y coordinar a diario el accionar eficiente de las diversas instituciones.

0.3

Manejo de fronteras en la globalización: no hay modelo único

A partir de la década de 1990 se desataron una serie de cambios políticos, económicos y tecnológicos que fueron dejando en el pasado los mecanismos empleados hasta entonces por los Estados para controlar sus fronteras. Una vez superada la disputa ideológica de la Guerra Fría, el libre comercio se convirtió en una fuerza transformadora de las relaciones internacionales, lo que puesto al nivel de gobiernos, implicó que acuerdos económicos fueran desplazando a las pesadas alianzas bélicas destinadas a regir un mundo dividido. De este modo, se pudo presenciar la conversión progresiva de puestos de vigilancia militar en zonas de aduanas altamente transitadas.

En materia de seguridad, la novedad al nivel de las fronteras se reflejó, según Thomas Friedman, en el hecho de que la “máquina de rayos de X” se convirtió en “sistema de defensa típico de la era de la globalización”², en contraposición al radar, que fue el sistema de defensa típico de la Guerra Fría. Ahora, ya no se trataba de detectar amenazas conocidas que vendrían del otro lado del muro —como misiles intercontinentales o columnas de tanques—, sino de identificar amenazas desconocidas que se mueven a través de las complejas y transitadas redes de transporte y comunicaciones propias de la globalización.

En este mismo contexto, quienes parecieron entender rápidamente cómo funcionaba la lógica de la globalización fueron los traficantes de drogas, armas y personas, así como los contrabandistas en general, que se proveyeron de recursos, cóm-

plices y pericia necesarias para cruzar las fronteras a discreción. Este aprovechamiento temprano que hicieron los delincuentes de las herramientas de la globalización, como sistemas bancarios *offshore* y comunicaciones expeditas, fue lo que permitió un crecimiento espectacular del crimen organizado en la última década del siglo pasado³.

Muy diferente se presentó —y aún se presenta— el panorama para las fuerzas de seguridad nacionales, las cuales siguieron teniendo en las fronteras obstáculos difíciles de abordar en el cumplimiento y aplicación de ley para garantizar la seguridad frente a actores no estatales de donde provienen las nuevas amenazas y que con su comportamiento vacían de contenido el concepto tradicional de soberanía. Como explica acertadamente Moisés Naím:

“Las fronteras protegen a los traficantes de sus perseguidores, que no pueden darles alcance fuera de los límites de su jurisdicción sin la participación oficial y activa de las autoridades competentes de otro país, un proceso que resulta difícil de organizar, burocráticamente tedioso, y sujeto a toda clase de problemas de desconfianza y falta de coordinación”⁴.

Pero el regreso de la percepción de las fronteras como zonas de vulnerabilidad no vendría necesariamente de la expansión de las actividades del crimen organizado, sino como una reacción ante el terrorismo islámico, que tuvo su mayor expresión en los atentados que cometió Al Qaeda el 11

2 Friedman, Thomas L., *The Lexus and the Olive Tree*. Farrar, Straus and Giroux, New York, 1999, p. 11.a.

3 Glenny, Misha, “Desarrollo reciente en las industrias delictivas mundiales”, en *La busca de la seguridad*, Stiglitz, J. y Kaldor, M, compiladores. Paidós. Buenos Aires, 2013, p. 192.

4 Naím, Moisés. *Ilícito: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Random House Mondadori, colección DEBATE, México D.F., 2006, p. 342.

de septiembre de 2001, en Nueva York y Washingtón. Si las investigaciones posteriores dejaron en evidencia que los autores intelectuales y materiales de los ataques circularon por distintos países, aprovechando facilidades de desplazamiento por rutas legales y haciendo uso de pasaportes falsos, el paso lógico indicaba que una vez reforzados los controles en puestos de ingresos habilitados (terrestres, aéreos y marítimos), los terroristas tendrían que entrar a los países donde estaban sus objetivos por medio de caminos ilícitos.

Luego, la gran ola migratoria hacia Europa producto de la guerra civil en Siria, la inestabilidad en el norte de África y la falta de oportunidades en África subsahariana reforzó aún más la percepción de las fronteras terrestres y marítimas como espacios que requieren mayor vigilancia para no permitir actividades como la trata de personas; pese a ser uno de los mecanismos de integración más profundos, incluso la Unión Europea (UE) no pudo articular una respuesta única a este problema. Si bien en el ámbito marítimo se asumió la vigilancia naval de manera colectiva a través de la Operación Sophia contra los traficantes de personas, a nivel terrestre los países adoptaron soluciones nacionales disímiles y hasta contrapuestas. Por ejemplo, Alemania optó por mantener la política de “puertas abiertas”; Hungría levantó vallas; Italia cerró sus puertos a los migrantes indocumentados, y el Reino Unido optó por iniciar un proceso para abandonar la UE tras un referendo, donde uno de los argumentos era retomar el control de las fronteras supuestamente perdido.

Un caso especial es el de la frontera de Estados Unidos-México, que con 3.200 kilómetros de largo presenta un enorme dinamismo, debido a que ahí conviven diariamente cientos de miles de cruces lícitos de personas y bienes con actividades ilegales, como el tráfico de drogas, armas e indocumentados. Más allá de la promesa electoral del Presidente estadounidense Donald J. Trump de construir un muro de separación —aunque un tercio del límite ya se encuentra cubierto por barreras y otra gran parte está marcada por ríos—, lo que define la región común es el intenso contacto entre la siete

“ciudades-espejo” que se reparten a uno y otro lado.

En América Latina, que cuenta con países de grandes extensiones y una geografía agreste, la vigilancia fronteriza se realiza con toda clase de enfoques. Desde quienes se limitan a controles policiales fijos y móviles tradicionales hasta quienes han desplegado militares para realizar tareas de control en terreno o de vigilancia remota de fronteras (donde cabe mencionar el Sistema de Vigilancia de la Amazonia, o SIVAM, de Brasil, que integra una red de radares en aire y tierra).

Todo lo anterior sirve para resaltar el punto de que no hay un modelo único de control y vigilancia fronteriza. El tipo y consistencia de las amenazas, la buena o mala relación con los vecinos, la voluntad política, la solvencia institucional, la disponibilidad de recursos económicos, la situación de aislamiento o interconexión entre los países y el tipo de geografía son factores que inciden en las respuestas particulares que generan los Estados para proteger sus límites.

Ante la pregunta razonable sobre cómo enfrentar de manera eficiente las nuevas amenazas que traspasan las fronteras en la actualidad, la respuesta lógica apuntaría a que en un mundo globalizado debiera ser más eficiente velar por la soberanía y seguridad nacional a través de la estrecha colaboración con países aliados en la lucha contra las actividades ilegales transnacionales, en vez de gastar recursos en intentos de sellar los bordes (sobre todo, si son extensos y accidentados). Eso desde la óptica de la llamada seguridad global, que se inspira en “el reconocimiento de una nueva gama de peligros que trascienden las fronteras nacionales y exceden las capacidades reactivas de los Estados-naciones”⁵. Se trataría, en suma, de asumir que la seguridad hoy es interdependiente. Acuerdos de extradición, intercambio de información en tiempo real y operaciones policiales transfronterizas son ejemplos de una forma de trabajo cooperativa.

Sin embargo, no siempre la realidad se ajusta a la lógica. Incluso cuando las amenazas son comunes,

5 Hristoulas, Athanasios, “El nuevo orden internacional y la seguridad nacional”, en *Bien Común y Gobierno*, mayo 2001, p. 14.

a veces la desconfianza en las relaciones bilaterales/regionales, la ausencia de voluntad política y la falta de convergencia de objetivos en materia de seguridad puede ser tal que impida propiciar la cooperación entre las partes afectadas. Es en ese escenario donde los Estados se ven en la obligación constitucional de hacer uso de los instrumentos del poder nacional para garantizar la provisión de seguridad, que es una de sus funciones básicas y motivo fundacional.

Para mantener a la población libre de amenazas y proveerle de las condiciones de tranquilidad que permitan su desarrollo, en la última década gobiernos de distintos continentes han optado por invertir más recursos para reducir vulnerabilidades en zonas limítrofes, ya sea por medio de desplegar personal (y redefinir sus funciones), establecer equipos de vigilancia remotos y levantar infraestructura física. Todo esto sin afectar los flujos legales comerciales y de personas. Ese es el gran desafío del manejo de fronteras en la globalización.



© Ministerio del Interior

0.4

Crimen organizado transnacional: a modo de advertencia

Existen cientos de definiciones sobre lo que constituye crimen organizado, siendo la más aceptada la que establece la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, que define a un “grupo delictivo organizado” cuando hay tres o más personas relacionadas para obtener beneficios sobre la base de actividades ilegales⁶. Sin embargo, también resulta didáctico diferenciarlo por oposición al crimen común.

CONDICIONES	CRIMEN COMÚN	CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL
Transacción	Quitar bienes y activos	Producir nuevos bienes y servicios
Transferencia	Bilateral e involuntaria	Múltiple y consensual
Víctimas	Personas naturales y jurídicas	La sociedad
Moralidad	Sin ambigüedad	A veces ambigua
Respuestas estatales	Castigo al criminal y devolución de bienes	Criminalizar la asociación y congelar bienes
Campo de acción	Local	Internacional

Por su naturaleza compleja, en lo que se refiere a la producción de bienes y servicios ilícitos, las organizaciones criminales transnacionales (OCT) requieren de un sinnúmero de condiciones del entorno para obtener éxito, sin importar si se trata de narcos colombianos, traficantes de personas libios o piratas somalíes. Una de esas condiciones son fronteras vulnerables.

Las OCT suelen ser más fuertes en los Estados débiles, porque frente a una institucionalidad tenue o agrietada es más factible recurrir a la entrega de sobornos, ejercer violencia, hacer uso de amplios recursos financieros, desarrollar actividades legales de cobertura, apelar a la colaboración silenciosa o dormida e, incluso, mantener influencia directa o indirecta en sistemas políticos (mediante

financiamiento de campañas) y legales para obtener inmunidad o influir en el proceso (pago de coimas).

Al igual que empresas transnacionales, las OCT actúan internacionalmente y de manera descentralizada, aprovechando asimetrías entre los Estados en cuanto a la criminalización y regulación de actividades ilegales, vigilancia de fronteras y voluntad política para combatir la delincuencia.

A la hora de enfrentarlas, no hay que olvidar que las OCT conforman asociaciones profesionales, estructuradas, ilegales, clandestinas, reducidas y que obedecen a una lógica económica clara, como explica Thoumi⁷.

6 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, en <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

7 Thoumi, Francisco. *El imperio de la droga*. Planeta, Bogotá, 2002, p. 87

Economía de actividades ilegales

$$BN = L - C - W - (pr \times py)$$

BN: Beneficios netos esperados de la acción ilegal.

L: Valor de lo obtenido.

C: Costos asociados a la acción.

W: Costo de oportunidad de los actores.

Pr: Probabilidad de castigo.

Py: Valor de dicho castigo.

La alteración de cualquier de estos factores es clave para desmontar la actividad ilegal, en particular el narcotráfico, y la prioridad que se asigna a cada uno varía entre los Estados a la hora de atacar a las OCT en específico.

Mejorar la vigilancia y control de zonas de fronteras, por ejemplo, puede aumentar los costos asociados a la acción ilegal (C) y también la probabilidad de castigo (Pr). No solo es más complicado ocultar y movilizar la mercancía ilegal, sino también aumenta la posibilidad de decomiso y captura de los involucrados. Mientras una mayor alternativa de empleos rentables sube el costo de oportunidad (W) de quienes deciden optar por trabajar para el crimen organizado.

Cuando el crimen organizado escala a niveles transnacionales, incluso se puede volver un problema político —y no solo delincencial—, en cuanto amenaza la seguridad nacional de un Estado y termina por volver una región más volátil al deteriorar las relaciones vecinales. Se han dado casos donde

las OCT desafían el monopolio sobre la violencia y la impartición de justicia al Estado —aunque su objetivo no sea tomar el poder—, o donde incluso logran criminalizar el interés nacional (Manuel Noriega en Panamá). América Latina cuenta con ejemplos de sobra de lo primero. Pandillas como la Mara Salvatrucha, el cartel de Sinaloa y el Primer Comando Capital de São Paulo tienen en común la búsqueda de aspectos selectivos de dominio territorial. Así como necesitan controlar rutas de acceso, actividades económicas y la seguridad en las zonas donde están presentes, también requieren de los servicios básicos para la gente. En resumen, no hay nada mejor que un Estado desorganizado para el crimen organizado, ojalá un gobierno débil y corrupto del cual puedan vivir sin tener que reemplazarlo⁸.

Sin embargo, el recorrido por la frontera norte y la información levantada *in situ*, junto con los niveles de incautaciones de estupefacientes registrados en el informe del Ministerio Público del 2018 (ver capítulo subsiguiente), indicaría que aún no hay OCT en Chile que impliquen amenazas a la seguridad nacional, como las que sí están presentes en otros países de la región, que tienen niveles de producción de droga muy elevados, Estados muchos menos robustos y fuerzas insuficientes para hacerles frente o permeadas por la corrupción. Como nada permite suponer que estas no tengan interés en seguir expandiendo operaciones, es objetivo del informe también servir como un llamado de atención para tomar medidas a tiempo.

8 Grillo, Ioan. *Caudillos del crimen*. Grijalbo, Ciudad de México, p. 406

0.5

El caso de las fronteras de Chile con Perú y Bolivia

Referirse a la frontera norte es hablar de una macrozona de particular importancia geopolítica y estratégica, como lo evidenciaron los conflictos librados en el siglo XIX entre los tres Estados presentes, que se zanjaron a través de tratados internacionales después de sucesivas guerras. En la actualidad, donde el escenario de confrontación se ha alejado, se puede afirmar que las regiones costeras de Chile, Perú y el altiplano tripartito (que incluye a Bolivia) comprenden una sola realidad territorial complementaria, donde confluyen intereses comerciales, culturales, de recursos naturales y étnicos, entre otros. Pero al mismo tiempo que se desarrollan actividades legales que refuerzan la integración como motor del desarrollo, también se advierte la presencia de acciones ilícitas y criminales (sobre todo narcotráfico y contrabando), que se aprovechan de los espacios vacíos, áreas sin ley y de la escasa presencia estatal en zonas de fronteras interiores.

A lo anterior, se debe sumar hoy, como un nuevo factor de complejidad, la ola de inmigración regional hacia Chile motivada por la situación de inseguridad en algunos países de la región, así como por la búsqueda de mejores perspectivas económicas de las personas que escapan de crisis humanitarias y alimentarias.

Por la frontera norte se entiende, básicamente, una extensa área geográfica que abarca límites tanto con el Estado de Perú, a través de 169 kilómetros de frontera, como con el Estado de Bolivia, a través de 850 kilómetros, no lineales. Comprende las siguientes regiones: Arica y Parinacota, con 16.873 km² de superficie; Tarapacá, con 42.226 km², y Antofagasta, con 129.049 km². En total, las tres regiones tendrían una superficie de 188.148 km². Si a lo anterior sumamos la superficie marítima respectiva, nos encontramos con que la superficie

total de esta área es de 490.000 km², aproximadamente. Dicha extensión es superior a la superficie terrestre de Uruguay, Suiza, Austria, Hungría y República Checa, la que sumaría 473.275 km², o bien a la de Suecia, con 450.295 km².

Sobre el espacio terrestre mencionado habitan 1.200.000 personas, en regiones conocidas por su riqueza en recursos minerales, como cobre, litio, oro y plata, entre otros. Las ciudades más importantes se ubican en el borde costero (Arica, Iquique y Antofagasta, principalmente), existiendo una tendencia sostenida de migración desde los pueblos del altiplano e interior hacia dichos centros urbanos, que plantea el desafío actual de ser testigos del último grupo humano de adultos viviendo en el altiplano nacional. Eso acompañado por un envejecimiento poblacional en proporción a lo que ocurre a nivel nacional. Chile posee un 88,4% de población urbana (INE 2019) versus un 55,2% a nivel mundial.

Pese a las vías férreas, carreteras, puertos y aeropuertos existentes, no se ha logrado consolidar una red de infraestructura internacional bien coordinada para aprovechar todas las potencialidades existentes entre los tres Estados limítrofes, situación que se repite en materia energética. Ambos son factores de relevancia para profundizar y posibilitar una mayor integración política vecinal y regional. Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que en materia de conectividad, esta zona se define por una integración bajo su potencial y un permanente aislamiento de los centros políticos y financieros centrales. Ahí conviven tanto pasos habilitados para el tránsito legal como zonas que permiten burlar los controles. Las organizaciones criminales asociadas al tráfico de drogas, personas y bienes utilizan ambas opciones.

La situación de seguridad en la frontera norte de Chile es compleja y multidimensional. Por un lado, conviven las tradicionales amenazas militares, aunque con baja intensidad, en sus modalidades de enfrentamiento clásico y asimétrico, y por otro lado, las amenazas de naturaleza transnacional asociadas a organizaciones criminales, dedicadas al narcotráfico, trata de personas y contrabando de todo tipo. Lo anterior, en una frontera muy permeable y extremadamente extensa, y en consecuencia, difícil de manejar. En dicha área ejercen sus funciones diversas instituciones y organismos estatales, como Carabineros, Policía de Investigaciones (PDI), Ejército —en la vigilancia y reconocimiento de fronteras—, la Armada —en el control de espacios marítimos y costeros—, la Fuerza Aérea de Chile —en el control del espacio aéreo nacional—, Aduanas, Servicio Agrícola y Ganadero, entre otros.



© JPT

0.6

Cifras sobre tráfico de drogas⁹

Incautaciones de clorhidrato de cocaína (kilogramos).

Año	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Total nacional
2015	1.277	1.641	836	5.520
2016	1.407	1.326	385	6.224
2017	764	1.552	633	7.532

Incautaciones de pasta base de cocaína (kilogramos).

Año	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Total nacional
2015	57	1.645	2.911	7.531
2016	270	2.031	2.062	7.692
2017	282	2.144	2.283	8.230

Incautaciones de marihuana (kilogramos)

Año	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Total nacional
2015	385	2.681	6.557	22.688
2016	975	4.452	4.936	17.415
2017	1.060	1.700	3.561	15.034

⁹ Tablas elaboradas por AthenaLab en función de información disponible en "Informe 2018 del Observatorio del Narcotráfico en Chile". Fiscalía del Ministerio Público de Chile, 2018.

Problemática de seguridad: ¿pública o nacional?

Una de las preguntas de fondo que atraviesa este informe es: ¿Qué pasaría si el crimen organizado transnacional llegará a constituir una amenaza a la soberanía y seguridad nacional de Chile? En el caso de conformarla, se debe asumir que el Estado es directamente responsable —a través del uso coordinado de todos los instrumentos de poder— de enfrentar y neutralizar ese flagelo. La Constitución de la República de Chile afirma de manera categórica que las FF.AA. “son esenciales para la seguridad nacional”. Adicionalmente, los distintos libros de la defensa nacional le han asignado a las FF.AA., y en lo terrestre al Ejército, la tarea de colaborar en el ejercicio de una soberanía efectiva.

Las diferencias entre la mantención de la integridad territorial efectiva (que incluye también las actividades que se realizan sobre el espacio físico) y la protección de fronteras —siempre en función del interés nacional—, están circunscritas a un “propósito” y una “acción”. En virtud de lo establecido en el Libro de la Defensa Nacional, se infiere que la mantención de la integridad territorial efectiva (propósito), considerada como parte de la política de defensa,¹⁰ implica preservar el área geográfica (tierra-mar-espacio) nacional que permita la consecución de los objetivos e intereses nacionales. Por ello, esta acepción está ligada al concepto de soberanía y presupone la existencia de un territorio como espacio físico, circundado por límites cuyos alcances son también geoespaciales. Para lograr el propósito aludido, el Estado debe arbitrar las medidas y básicamente disponer de los medios

para impedir (acción) que el interés nacional se vea afectado por la acción de terceros. Esta acción involucra directamente a la defensa nacional, ya que la protección del territorio y su población es, en último término, el objetivo de la defensa.¹¹

La defensa nacional, que constituye el medio para alcanzar el grado de seguridad que el país requiere para desarrollarse con normalidad, está vinculada a la forma y extensión del Estado chileno; el territorio nacional tiene una estrecha relación con la defensa nacional: primero, porque su “protección” es una de las finalidades de la defensa, y segundo, porque su forma y sus particulares accidentes geográficos condicionan las soluciones estratégicas.¹²

Como la “protección de fronteras” trae asociada una acción, implica que el Estado debe contar con un instrumento para materializar esa tarea. Por derivación, y considerando que el Estado de Chile ha definido como objetivo de la defensa nacional “mantener la integridad territorial”, entonces las instituciones de las fuerzas armadas dependientes del Ministerio de Defensa —que según el artículo 101 de la Constitución Política están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea— tienen la misión de impedir o neutralizar cualquier amenaza en la frontera del país, en el entendido que esta pueda afectar la mantención de la integridad territorial efectiva, por tanto, deben proceder con sus medios para proteger dicho espacio geográfico. En la medida que las FF.AA. no efectúen la acción de “protec-

10 Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Libro de la Defensa Nacional de Chile (LDN). Santiago, 2010, pag. 110. En Libro de la Defensa Nacional de Chile, Santiago, 2017, pág. 99.

11 *Ibidem*. LDN. 2010, pág. 32. LDN. 2017, pág. 96.

12 *Ibidem*. LDN 2010. pág. 53.

ción”, no se estará asegurando la “mantención” de la integridad efectiva. Adicionalmente, la presencia del Ejército en la frontera se justifica plenamente, ya que es el lugar específico en que eventualmente se empleará en casos de crisis y conflictos. En consecuencia, es el lugar en donde debe materializar su entrenamiento y adaptación fisiológica, así como efectuar la vigilancia y reconocimientos que la actividad militar demanda.

Luego, y salvo expresa decisión de la autoridad política, las FF.AA. deben contar con una

organización y medios que les permita efectuar físicamente la protección de las fronteras, independientemente que, con el despliegue de paz y el efecto disuasivo derivado, también coadyuvan a la misma. En dicha tarea, por cierto, deben coordinar su accionar con el resto de las instituciones y organismos presentes en el mismo espacio geográfico.

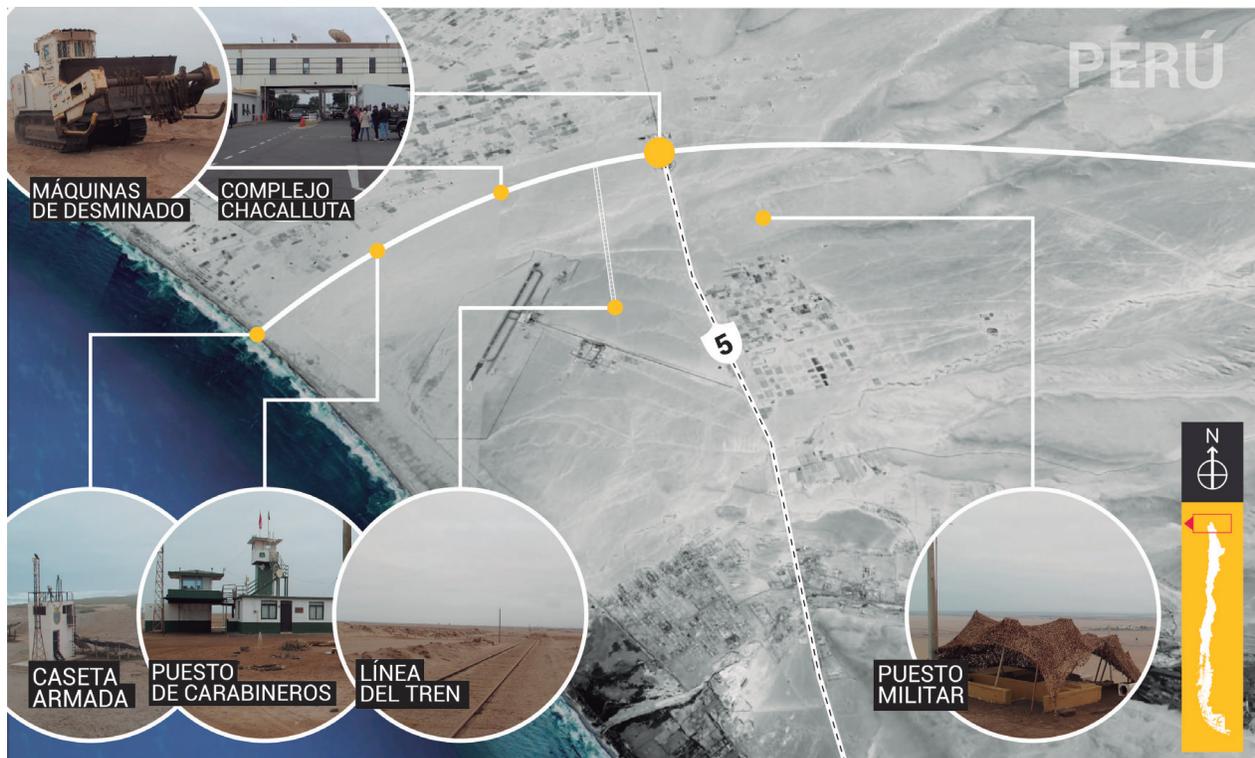
El contexto de seguridad, anteriormente definido, demanda una estrecha coordinación y colaboración entre los encargados de la seguridad pública y la seguridad exterior, característica relevante del nuevo escenario de seguridad global. A fenómenos o amenazas de siglo XXI, debemos considerar el empleo de todos los instrumentos y medios de poder del Estado.

La esencia del problema: visión, medios y coordinación

Revisado el panorama general de la frontera norte y expuesta la complejidad que demanda en un mundo globalizado el control limítrofe ante fenómenos como el crimen organizado transnacional, procede el análisis de la problemática que motivó este estudio.

A nivel país se evidencia la falta de un organismo coordinador único que sirva para abordar la complejidad fronteriza de manera integral. Parece que todavía se asume que la mantención de la frontera responde solo a la preservación de un límite, más que al manejo de un ecosistema de responsabilidades en un área definida. En el caso de la frontera norte, eso explicaría la ausencia de un panorama

común, a pesar de los esfuerzos particulares de los distintos actores que tienen a cargo su control y de los planes gubernamentales que, por lo visto, se han quedado cortos en su alcance y ambición. Al parecer, factores culturales institucionales y la falta de voluntad política para establecer y explicitar atribuciones legales coherentes a la realidad actual, se constituyen como uno de los urgentes problemas a superar. El reciente decreto presidencial que busca habilitar a las Fuerzas Armadas para apoyar a las fuerzas policiales de forma permanente ayudaría a subsanar esta situación. Ante las amenazas emergentes del siglo XXI, se necesita adoptar medidas pragmáticas y marcos legales que sean parte de la solución y no del problema.



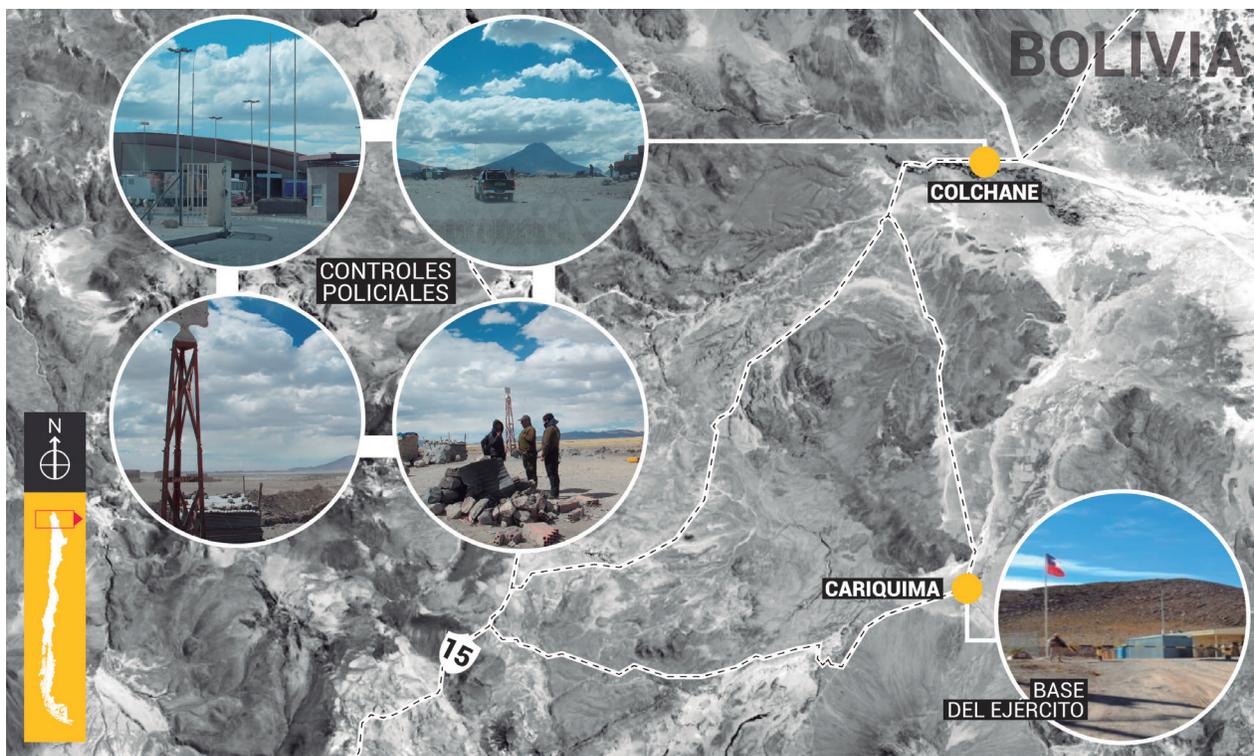
Distintos lugares visitados desde donde las fuerzas armadas y de policía ejercen tareas de vigilancia y control fronterizo de forma simultánea, entre los hitos 1 y 12 de los límites entre Chile y Perú.

Es cierto que la extensión, aislamiento, clima y accidentes geográficos complican la vigilancia y control de la frontera norte, por lo cual se proliferan los puntos ciegos. En el caso del límite con Bolivia, existen más de 100 pasos no habilitados por donde es posible el tránsito de personas y vehículos de diversas características. Adicionalmente, la zona altiplánica presenta condiciones de altura que afectan directamente las capacidades fisiológicas del ser humano, lo que obliga a las fuerzas de seguridad destinadas a efectuar un período de aclimatación para poder permanecer en el área, así como, de igual forma, limita el accionar de medios aéreos a determinadas horas del día.

Tras visitar distintos puestos de las fuerzas armadas y de policía a lo largo de la frontera, se evidencia que existen medios tecnológicos primarios (fijos y móviles) para vigilancia y reconocimiento, como vehículos aptos para terrenos de difícil acceso, cámaras térmicas, visores nocturnos y escáne-

res para camiones. Pero estos parecen insuficientes, dado el dinamismo de las actividades legales e ilegales en los límites comunes.

Pese a las capacidades de vigilancia que sí tienen las distintas fuerzas desplegadas en terreno, no se observan sinergias, sino más bien una suma de voluntades de cooperación, donde se comparte información de forma regular, pero no en el marco de una estrategia mayor. Falta una coordinación más institucionalizada, a pesar de la que ya existe en terreno por necesidad y realismo. Un ejemplo positivo, y a reproducir, son las patrullas mixtas de Carabineros y Ejército que se realizan en zonas alejadas a Colchane, Caraquima y Ujina. Es de nuestro conocimiento que en Villa Industrial, Caquena y Conchi, las fuerzas policiales y militares también tienen posiciones cercanas y realizan el mismo tipo de patrullaje. Mientras los carabineros efectúan los procedimientos propios de su función, los militares proveen la seguridad del entorno.



Distintos lugares visitados desde donde las fuerzas armadas y de policía ejercen tareas de vigilancia y control fronterizo de forma simultánea, cerca de límite entre Chile y Bolivia.

Si bien los complejos fronterizos integrados, como los observados en Chacalluta y Colchane, cumplen un rol positivo en el tránsito regulado de personas y carga en las fronteras, es evidente que la cooperación binacional debería ir mucho más allá y sobre todo en las áreas que quedan por fuera de ellos. El caso de Colchane es muy ilustrativo. Mientras camiones y buses esperaban su turno para pasar por la aduana (cruzan entre 120 y 130 camiones diarios), se pudo observar a plena luz del día a ciudadanos de Bolivia intentando ingresar a territorio chileno por pasos no habilitados. Al mismo tiempo que policías chilenos los interceptaban, un militar boliviano en un vehículo civil no tomaba ninguna acción. Se asume que ante problemas transnacionales o bilaterales se requiere de soluciones similares. No obstante, la premisa anterior se fundamenta en la presunción de que las instituciones estatales a cada lado de la frontera sean conscientes de ello y actúen en consecuencia.

En algunos casos se da una situación muy compleja cuando se cruzan los flujos fronterizos lícitos e ilícitos por rutas compartidas, lo que hace difícil su control selectivo y lo cual puede derivar en un deterioro progresivo del Estado de Derecho en la zona. Es tal el volumen del comercio informal en ciertas zonas, que las autoridades chilenas se ven sobrepasadas en su control, y en el caso de tomar medidas fuertes para impedirlo, pueden enemistarse con las poblaciones locales que tienen ahí un medio de sustento.

Otro factor a considerar cuando se aborda la frontera norte son las implicancias que puede tener el despoblamiento progresivo en el altiplano chileno hacia Bolivia por falta de oportunidades y servicios básicos provistos por el Estado, que motivan a la población joven a emigrar a las ciudades costeras. Las tres regiones del Norte Grande poseen una escasa densidad poblacional, concentrada principalmente en el borde costero, a excepción de Calama. Arica y Parinacota posee una cantidad de habitantes al 2017 (INE) de 226.068 habitantes, con una concentración urbana de un 91,9%. La Re-

gión de Tarapacá posee 330.558 habitantes, con una concentración urbana de un 95%. La Región de Antofagasta posee 607.534 habitantes, con una concentración urbana de un 96,7%.

En consecuencia, los poblados interiores —cada vez más vacíos— están quedando vulnerables ante la acción de redes criminales que operan en forma transfronteriza, afectando sus intereses y percepción de seguridad. Quienes deciden permanecer se dedican a una agricultura y ganadería de subsistencia, pero también ven y saben que el contrabando es una actividad rentable. Una situación puntual que permite intuir hacia dónde va el cambio demográfico en la frontera norte se evidencia en el reducido y escaso número de alumnos en los colegios. Por ejemplo, en Cariquima, a 20 kilómetros de la frontera con Bolivia, la escuela tenía seis alumnos de los cuales cinco eran bolivianos.

Otro caso de cambio demográfico interesante se encuentra en la frontera con Perú, entre los hitos 1 y 15, con el desarrollo de proyectos agrícolas gracias a acuíferos propios de ese país. No se observa una situación similar de lado chileno.

Si no se atienden de forma coherente y consistente los problemas y desafíos aquí expuestos, estos podrían escalar hasta convertirse en amenazas a la seguridad de la frontera norte, que obliguen a tomar medidas urgentes y excepcionales, puesto que las instituciones públicas a cargo del tema no fueron capaces de generar a tiempo respuestas. Un riesgo es que organizaciones criminales internacionales, que aún no tienen una presencia notoria en la frontera, decidan hacerse presentes y crezcan aprovechando los vacíos de autoridad y los puntos ciegos, expandiendo el volumen y tipo de actividades ilegales con miras a capitalizar el atractivo de Chile como mercado pequeño, pero con alto poder adquisitivo y buenas conexiones globales. Cabe recordar que Perú y Bolivia están entre los tres mayores productores mundiales de cocaína, según cifras recurrentes de Naciones Unidas.

También otro riesgo siempre presente es el empleo de la tensión fronteriza como instrumento de política interna y donde la pérdida progresiva de control puede ser funcional a distintas agendas. En esta zona perviven las posibilidades de crisis fronterizas o conflictos de baja intensidad, dada la inestabilidad de dichas fronteras y los diferentes incidentes ya ocurridos. Se pueden dar situaciones donde se ocupe a la criminalidad para generar incidentes que se enmarcan en el manejo de tácticas híbridas¹³. El deterioro de la gobernabilidad regional puede complicar las posibilidades de cooperación a nivel nacional. Más aún, cuando el ámbito de la defensa y de la seguridad pública se superponen en áreas grises. Además, es posible que el manejo discrecional de recursos hídricos compartidos pueda servir como instrumento de presión diplomática y fuente de futuras crisis.

Por último, pero no menos importante, se debe mencionar la posibilidad de que se diluya la identidad nacional chilena producto de los cambios demográficos. Se entiende que el debilitamiento puede reducir el ya precario sentido de pertenencia al Estado chileno en el altiplano, donde están presentes distintos pueblos originarios que se reparten entre tres países y por sobre las fronteras trazadas.

13 Se entiende por conflicto híbrido aquel que combina métodos tradicionales del uso de la fuerza con prácticas no convencionales. A modo de ejemplo, el accionar de Rusia en Crimea se caracterizó por intenso uso del ciberespacio, combatientes sin identificar y campañas de desinformación.



Recomendaciones: ganancias rápidas y mejoras permanentes

Nos encontramos en un punto de inflexión estratégico en el ámbito de seguridad. Si hoy adoptamos medidas y soluciones creativas, tendremos razonables posibilidades de éxito en generar mejores condiciones de seguridad para el bienestar de nuestra población. No hacerlo involucra potencialmente a futuro cruzar el umbral de no retorno, cediendo el espacio e iniciativa a fuerzas orientadas a debilitar el Estado para el cumplimiento de sus objetivos. Es un hecho que no se pueden encontrar medidas efectivas a los actuales problemas de seguridad con marcos regulatorios diseñados para un contexto y paradigmas de seguridad del pasado.

Una de las grandes ventajas que tiene Chile respecto de sus vecinos a nivel regional es contar con una institucionalidad robusta que le permite implementar soluciones fronterizas nuevas y de alto impacto, que optimicen el empleo de recursos existentes a través de una mejor coordinación y lleven a la adquisición de tecnológicas más avanzadas.

En la zona norte se percibe que existe una conciencia compartida de las unidades en terreno sobre la necesidad de cooperar ante una realidad desafiante, que pueda que no sea entendida del todo en los centros de toma de decisiones políticas ubicados en Santiago y Valparaíso. Además, del lado chileno se cuenta con una buena infraestructura de transporte, la que permite despliegue de medios y carga de forma ágil.

Consideramos que la situación de la frontera norte plantea una gran oportunidad para implementar un proceso de coordinación interagencial (Whop le-of-Government-Approach), que esta vez no surja de una catástrofe, sino como algo permanente y que permita operacionalizar las nuevas atribu-

ciones encomendadas a las Fuerzas Armadas en las zonas de frontera en materia de narcotráfico y que están contenidas en el decreto presidencial. Este proceso debe conducir a armonizar las tareas de policías y militares para ser más efectivos en el manejo de fronteras, así como para evitar duplicaciones de funciones y aprovechar mejor los pocos medios disponibles de vigilancia, compartiendo las capacidades existentes. Por lo mismo, se hace necesario contar con un organismo único que tenga la responsabilidad de levantar y manejar un panorama integral de frontera, de modo que puede materializar y coordinar el accionar eficiente de las diversas instituciones a diario, y siempre en el contexto de un panorama situacional común de comando y control.

La introducción de un mayor número de efectivos, lo cual se puede determinar con un estudio profundo, junto con una distribución coordinada de los ya desplegados, complementada con nuevas tecnologías, pueden permitir un mejor control fronterizo. Radares de tierra, más visores diurnos y nocturnos y drones de vigilancia de corto y largo alcance serían muy útiles si dichas plataformas ayudan a proveer un panorama táctico común y en tiempo real para mandos y unidades en terreno.

La actividad estratégica clave en las zonas fronterizas, la hemos denominado 4C. Nos referimos a la coordinación y la cooperación, así como compartir y complementar capacidades. Lo anterior debe ser doctrina de la totalidad de las instituciones y organismos presentes en las fronteras.

La ausencia, todavía, de organizaciones criminales transnacionales potentes en las zonas de fronteras, nos lleva a recalcar que es el momento para evitar que las amenazas a la seguridad pública escalen a amenazas a la seguridad nacional. También

hace prever que las Fuerzas Armadas se mantendrán en un rol complementario de las policías y no tendrían que ir al combate directo del narcotráfico, como sucede en otros países, que por su condición de productores mundiales de droga (Colombia) o por no contar fuerzas policiales adecuadas (México) tuvieron que recurrir a medidas extremas, que además fueron implementadas por Estados con serios problemas de consolidación institucional, que no es el caso de Chile. Sin embargo, se deben establecer reglas de enfrentamiento para las tropas en la frontera que eviten posibles complicaciones futuras.

Un gran activo a tener en cuenta es que todavía hay una valoración de la presencia del Estado y las instituciones en las zonas de frontera de Chile. El nivel de servicios básicos ofrecidos y la infraestructura siguen siendo un medio para producir adhesión, pero pueden mejorarse mucho con la introducción de nuevas fuentes de generación de energías renovables y mejores conexiones para telecomunicaciones. En muchos casos, se trata de soluciones tecnológicas de alto impacto y bajo costo para los pueblos repartidos por la frontera (telemedicina, por ejemplo). Así como el empleo de la educación (presencial y a distancia) puede ayudar a mejorar la comprensión de rol del Estado chileno en las fronteras y la responsabilidad que les cabe a sus habitantes.

A nivel internacional, para mejorar el control de fronteras se puede apelar a instancias de cooperación con países con mucha experiencia en el enfrentamiento de este tipo de problemas (Estados Unidos, Brasil y España, por mencionar algunos), los cuales tienen interesantes lecciones que compartir y que se pueden adaptar a la realidad local.

Por último, se puede avanzar de forma proactiva en actualizar o crear protocolos de uso común de recursos hídricos compartidos, claves para el consumo humano y actividades económicas, como la gran minería y la agricultura, antes de que se conviertan en motivo de disputas mayores por medidas unilaterales.

Av. El Golf 40, Piso 12, Oficina 1206, Las Condes, Santiago, Chile
+562225947500 | contacto@athenalab.org
www.athenalab.org

