



Revista Política y Estrategia Nº 128, (2016)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión Impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i128>

Para citar este artículo / To cite this article: Vidal Andrade, Juan: *“Control del clorhidrato de cocaína, en la región de Tarapacá, a partir de la implementación del Plan Frontera Norte”*.

Revista Política y Estrategia Nº 128, 2016. pp. 135 - 157

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i128.21>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

CONTROL DEL CLORHIDRATO DE COCAÍNA, EN LA REGIÓN DE TARAPACÁ, A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN FRONTERA NORTE[∞]

JUAN PABLO VIDAL ANDRADE*

RESUMEN

El Plan Frontera Norte nace como una política unilateral por parte del Estado chileno frente a los problemas del narcotráfico y el crimen organizado, por lo que cabe preguntar y analizar: ¿Cuáles han sido los resultados de la política en cuestión y el real impacto en el control del narcotráfico?; por esta razón, este artículo tiene por objetivo analizar y comprobar la variación de los resultados y políticas en materia de seguridad y control del tráfico de clorhidrato de cocaína, a partir del "Plan Frontera Norte" en la región de Tarapacá, desde la perspectiva de uno de los organismos activos y responsables del combate contra esta amenaza multidimensional: la Policía de Investigaciones de Chile. La metodología del artículo es el análisis de la situación de la citada política, a través de la comparación de datos, dado básicamente por las cuentas públicas de la policía civil y documentos oficiales que permiten un análisis serio al respecto.

Palabras clave: fronteras-narcotráfico-PDI –seguridad.

THE CONTROL OF COCAINE IN THE NORTHERN REGION OF TARAPACA, CHILE, AS A RESULT OF THE IMPLEMENTATION OF THE "PLAN FRONTERA NORTE" (NORTHERN BORDERS PLAN)

ABSTRACT

The Northern Borders Plan was created as a unilateral policy by the Chilean government to address the problems of drug trafficking and transnational organized crime. It is important to determine and analyze the results of this policy and the actual impact of the drug trafficking control; thereafter this article aims to analyze and check the variation of results and policies on security and traffic control of cocaine hydrochloride, from "Plan Frontera Norte" in the northern region of Tarapaca, from the perspective of one of the active organizations responsible for combating against the multidimensional threat: the Chilean Policía de Investigaciones.(PDI). The methodology of the article is the analysis of the situation of that policy through the data comparison, given basically by the public accounts of civilian police and official documents, which allow a deeper and serious analysis.

* Oficial Policial Profesional de Línea egresado de la Escuela de Investigaciones de Chile. Ingeniero en Prevención de Riesgos. Alumno de Magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile. Este artículo ha sido desarrollado en el marco del curso de Magíster de Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa; Introducción a los Métodos y Técnicas de Investigación Social a cargo de la Doctora Loreto Correa. jvidala@investigaciones.cl

[∞] Fecha de recepción: 120916
Fecha de aceptación: 261016

Key words: *borders, drug trafficking, PDI, security, transnational organized crime.*

ESTADO DE LA POLITICA DE FRONTERAS EN CHILE Y LA GESTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL “PLAN FRONTERA NORTE” EN LA PDI, DURANTE EL PERIODO 2012-2014

Para situar en un contexto adecuado la implementación del Plan Frontera Norte –desde ahora PFN- es preciso posesionar y tomar en cuenta las circunstancias generales para comprender la dinámica de dicha política. En primer término, es justo señalar que se torna común que de acuerdo a la percepción que se crea a partir del desarrollo de las relaciones económicas a escala global, tome peso la afirmación que postula, que las fuerzas globalizadoras confieren poder a actores transnacionales no estatales (lícitos e ilícitos), generándose de esta forma que los controles estatales se hagan más incompetentes, frente a la rápida propagación de organizaciones criminales transnacionales¹, aplicándose esta primicia a la gestión y control de los límites soberanos de los Estados-Nación frente a amenazas asimétricas como lo es la proliferación del narcotráfico². Esta dimensión permite acercar el narcotráfico a un concepto ligado a una actividad económica no regulada por el aparato estatal, que al estar asociada a una prohibición jurídica automáticamente califica como ilegal para un determinado Estado³, lo cual es aplicable para todo su territorio y nación, sin considerar la realidad local de la extensión total del territorio, siendo ejercida por Chile durante gran parte de su tradición republicana.

Sin embargo, el concepto de frontera ha servido para determinar diferentes realidades, pero generalmente se puede asociar como la diferencia entre lo incluido y lo rechazado por un Estado-Nación⁴. Pese a lo anterior, se debe hacer presente que se ha mantenido una tendencia en reconocer la inexistencia de las fronteras para los actores locales, a partir de la pérdida de influencia estatal en campos tales como la economía, a pesar que el Estado sigue reclamando una posición central en el ordenamiento de los flujos dentro y fuera de los límites nacionales⁵. En este sentido, los límites fronterizos son obra de los Estados a través de instrumentos jurídicos que marcan la separación entre las unidades políticas y soberanas, que delimitan el territorio bajo el control estatal; en cuanto las áreas de fronteras son construcciones sociales de los pueblos, los cuales se pueden expandir más allá del límite jurídico del Estado⁶.

¹ ANDREAS, Peter. Mitología del control fronterizo. Foreign Affairs en Español (México/DF), 2007, vol. 7, no 2, pp. 84-90.

² SANZ, Jorge. Chile frente a la Amenaza Global del Narcotráfico. Santiago. 2003. Publicación Facultad Estudios Políticas Publicas UTEM, pp. 43-51.

³ OEA. “Informe Problema Sobre las Drogas”. pp. 17-18.

⁴ SOLÍS, Daniel Villafuerte. La centralidad de las fronteras en tiempos de mundialización. Comercio exterior, 2009, vol. 59, n° 9, pp. 693-703.

⁵ ANDREAS, Peter; PRICE, Richard. From war fighting to crime fighting: transforming the American national security state. International Studies Review, 2001, vol. 3, n° 3, pp. 31-52.

⁶ GARCÍA Pinzón, Viviana. Estado y frontera en el norte de Chile. Estudios fronterizos, 2015, vol. 16, n° 31, pp. 117-148.

La combinación de relaciones de interdependencia compleja con débiles instrumentos estatales para proteger las extensas fronteras que caracterizan a los países sudamericanos, plantea un escenario preocupante para la región y el Caribe. Si a lo anterior se suma el uso de las fuerzas armadas para controlar conflictos internos, en algunos países hace más enmarañada la situación y menos probable la articulación de medidas de cooperación concretas y efectivas entre los organismos que combaten el flagelo del crimen organizado y el narcotráfico en la región, debilidades que probablemente aprovechan estas organizaciones para ampliar su lucrativo negocio⁷.

Otra idea que ayuda a entender la lógica en la implementación del PFN es el desarrollo del concepto de Chile como país centralizado, basado en el hecho que la formación y consolidación de la institucionalidad del Estado haya seguido una trayectoria de expansión centro-periférica, tal como en la mayoría de los Estados sudamericanos, donde el espacio terrestre soberano es más amplio que la presencia efectiva del mismo a través de sus instituciones, lo que provoca un desequilibrio entre la población, territorio, desarrollo e institucionalidad⁸, situación por la cual el PFN es una “solución parcial” a la deuda del Estado durante el transcurso de su historia.

En el caso particular frente a esta problemática, el Norte Grande de Chile⁹ contiene las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta¹⁰, limita con Argentina, Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia; encontrándose los últimos dos países entre los tres principales productores de clorhidrato de cocaína a nivel mundial según el *World Drug Report*¹¹. En este apartado, la región de Tarapacá (atingente al presente) limita exclusivamente con el Estado Plurinacional de Bolivia, el que según las cifras mundiales de *United Nations Office on Drugs and Crime*¹², ha marcado una tendencia de aumento en la densidad de las plantaciones registradas, versus la disminución de la incautación de hoja seca de cocaína. En este sentido, las transacciones comerciales con el vecino país y el uso de los puertos de acuerdo al Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia de 1904¹³ –situación que en el presente es abstraída de la crisis diplomática entre ambos Estados– toma vital importancia en el control del narcotráfico, sabiendo que un 60% de las incautaciones de cocaína en los últimos diez años ha sido interceptada en el mar o en puertos¹⁴, lo que transforma a Chile hasta el momento en un país de tránsito importante en el flujo de cocaína y de

⁷ FUENTES, Claudio. Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2008, vol. 8, n° 3, p. 12.

⁸ GARCÍA Pinzón, Viviana. Loc. cit.

⁹ CORFO. “Historia de la Corporación de fomento de la producción, Corfo”. [En línea]. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://repositoriodigital.corfo.cl/bitstream/handle/11373/7229/HISTORIA%20CORFO%20FINAL.pdf?sequence=1>

¹⁰ LEY n° 20.175. Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 11 de abril de 2007.

¹¹ Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD). *World Drug Report 2015*. [En línea]. Consulta realizada el 16 de julio de 2016. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf

¹² Ibid.

¹³ MILET, Paz V. Chile-Bolivia: Cien años después. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2004, vol. 18, n° 1-2, pp. 37-49.

¹⁴ SAVIANO, Roberto. *Zero zero zero*. Editora Companhia das Letras, 2014. pp. 374-375.

dinero de este proceso productivo ilícito, donde según CICAD¹⁵ el 9% de los ingresos se adquieren cuando la cocaína es transportada de los países productores a los países de tránsito, avaluado según el organismo en cuestión, a una cifra estimativa de 8 billones de dólares. En este orden de ideas, desde la perspectiva del Estado chileno, se genera una necesidad imperiosa frente a la gravitación de la producción de clorhidrato de cocaína de Bolivia, como un problema que involucra tanto a la Seguridad Nacional de Chile, como la contención de este problema en el mundo. En la misma línea argumentativa, el Tratado de Paz y Amistad de 1904 posee una cláusula que obstruye los procesos investigativos nacionales, lo cual repercute en la fiscalización sobre los contenedores cerrados provenientes del Estado Plurinacional de Bolivia, ya que no basta con las ordenes de los juzgados chilenos para el registro de los contenedores en los casos fundados, sino que además requiere del conocimiento y la aprobación correspondiente de la autoridad de dicho país¹⁶, lo que en la práctica no se da, en razón a la inexistencia de interlocutores válidos (en ambas partes) que tengan la voluntad de cooperarse en el tratamiento del problema; lo que se confirma en la implementación unilateral de Chile del PFN, descartando la búsqueda de una solución conjunta con el Estado Plurinacional de Bolivia.

No obstante a lo anterior, existen registros que los problemas de contrabando y “narcotráfico” tienen una incidencia y permanencia histórica en las relaciones chilena-bolivianas, ya que en la primera parte del siglo XX, según el registro de algunos autores, el tráfico por parte de las boticas era calificado con frecuencia de “pasmosa”, dado que eran numerosos farmacéuticos los que se dejaban tentar por este comercio delictuoso, atraídos por los grandes beneficios que reporta la venta de drogas¹⁷. En este sentido, se destacaron como centros de distribución de drogas las pulperías y oficinas salitreras del norte del país, donde la falta de fiscalización y la numerosa población peruano boliviana, promovía la venta clandestina de medicamentos y hojas de coca como parte de la tradición de los componentes de la sociedad¹⁸. A pesar que el problema siempre existió en la historia de Chile, durante 1973-1990 no hubo una preocupación gravitante en relación al fenómeno del narcotráfico, reflejado según el autor, en escasas alusiones al tratamiento del problema de las drogas y la ausencia de base de datos en el tráfico de estupefacientes¹⁹. De esta manera, los estudios de la droga parten desde 1990 en adelante, en términos cuantitativos, llevando a Chile a dimensionar las implicancias geopolíticas del narcotráfico en el país y a plantear cursos de acción para su neutralización.

Por tales razones, el lanzamiento del PFN en octubre de 2012, tiene como misión ser una aplicación de política que venga a amparar la seguridad en los límites

¹⁵ CICAD. La economía del Narcotráfico cap. 4. [En línea]. 2007. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico_ESP.pdf

¹⁶ MILET. Loc cit.

¹⁷ FERNÁNDEZ Labbé, Marcos. Del ficticio entusiasmo: el mercado de las drogas en el tránsito a la prohibición en Chile. 1920-1960. Historia crítica, 2009, n° 39, pp. 62-83.

¹⁸ Ibíd.

¹⁹ CORREA Vera, Loreto, SALAS Maturana, Alejandro. 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. Idesia (Arica), 2015, vol. 33, n° 3, pp. 73-77.

fronterizos –no así las áreas fronterizas, según lo expuesto anteriormente– cuya funcionalidad está enfocada al combate del crimen organizado, a lo cual agregó el ministro del Interior de la época que el objetivo principal es evitar el ingreso y salida de droga del país a través de los puertos, sectores costeros no habilitados, complejos fronterizos y pasos no habilitados²⁰. Esta impronta encaja muy bien según las ideas desarrolladas por Grimson, la cual es promover los flujos por arriba y controlar los flujos por abajo²¹, haciendo alusión a una política de seguridad fronteriza basada en la presencia del Estado y en la negación implícita de la cooperación de actores internacionales en esta materia (en este caso Chile-Bolivia). Sumado a lo anterior, el PFN evidencia el cambio en las prioridades y formas de control territorial, caracterizándose por un cierre de fronteras y endurecimiento de los requisitos de circulación de bienes considerados ilícitos²²; reflejando una postura clara del Gobierno impulsor del PFN, respecto a la negación de la posibilidad de soluciones conjuntas con el Estado Plurinacional de Bolivia.

En ese sentido, la aplicación del PFN es una política que incluye el Complejo Fronterizo Colchane, el que según la Dirección de Fronteras y Límites de Chile es un Paso Fronterizo Terrestre ubicado en el Límite Político Internacional por donde es posible el tránsito de entrada y salida terrestre del país²³, el cual posee asimismo como servicios contralores a la Policía de Investigaciones, Aduana y Servicio Agrícola y Ganadero. Dicho recinto se encuentra a 3.600 metros sobre el nivel del mar y posee características que, según el canciller Heraldo Muñoz, la soledad del terreno y la facilidad para cruzar a pie la frontera sin ser detectado, son coeficientes que inciden en la seguridad de las fronteras²⁴, entendidas desde la perspectiva y preocupación del Estado chileno en esta materia.

Concadenado a lo expuesto, Colchane está situado en la región de Tarapacá, la cual representa el 1.8 % de la población total de Chile²⁵, estando dentro de las cinco regiones más bajas del país. Dichas características son aplicables para sustentar la relación de geografía y droga desde una perspectiva económica²⁶ en que la producción

²⁰ “Ministro Hinzpeter presentó Plan Frontera Norte” para combatir el narcotráfico”. Cooperativa [En línea]. Santiago. 4 de octubre de 2011. Consulta realizada el 17 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/policial/drogas/ministro-hinzpeter-presento-plan-frontera-norte-para-combatir-narcotrafico/2011-10-04/171612.html>

²¹ GRIMSON, Alejandro. Los límites de la cultura: crítica de las teorías de la identidad. Siglo Veintiuno, 2011.

²² “PRIMERA implementación del Plan Frontera Norte en Tarapacá. El boya al día. [En línea]. 26 de enero de 2012. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en:

<http://www.elboyaldia.cl/noticia/sociedad/primera-implementacion-del-plan-frontera-norte-en-tarapaca>
²³ DIFROL. Región de Tarapacá. Chile. [En línea]. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en:

<http://www.difrol.gob.cl/bolivia/region-de-tarapaca.html>
²⁴ “EL Delito que cruzó la frontera”. La Tercera [En línea]. Santiago. 8 de noviembre de 2015. Consulta realizada el 17 de julio de 2016. Disponible en:

<http://diario.latercera.com/2015/11/08/01/contenido/pais/31-202195-9-el-delito-que-cruzo-la-frontera.shtml>
²⁵ INE. “Población y sociedad, aspectos demográficos. 2008. [En línea]. 7 de mayo de 2008. Consultado el 15 de julio de 2016. Disponible en:

http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/demografia/pdf/poblacion_sociedad_enero09.pdf
²⁶ CORREA, Loreto y SALAS, Alejandro. Op. cit. p. 75.

y la distribución están directamente relacionadas con la geografía y condiciones de ciertos lugares físicos externos al control del Estado, por el solo hecho de su ausencia.

De acuerdo al informe de la comisión especial acerca de la implementación del Plan Frontera Norte, la inversión del Gobierno de Chile en el impulso de este plan consideró un fondo total de 35 mil millones de pesos, materializados entre 2011 y 2014²⁷, teniendo como líneas principales la adquisición de tecnología que auxilie la labor en el control, observación y reacción para un área que abarca desde el límite internacional hasta 10 kilómetros al interior del territorio. Dicha inversiones irían destinadas principalmente a los organismos contralores en fronteras (Policía de Investigaciones, Aduana y SAG) y preventivos (Carabineros de Chile). Este reforzamiento a las instituciones estatales es una señal potente al desarrollo de lo que será el PFN, además de la voluntad política de optar por una solución unilateral de Chile, respecto al problema del tráfico de clorhidrato de cocaína que afecta a la región.

En correlato con lo anterior, la Policía de Investigaciones de Chile, como ente contralor de dicho paso fronterizo y miembro activo del PFN, fundamenta su función y participación en concordancia con los lineamientos y planificación internacional, manifestados en el Plan Institucional Minerva II²⁸; la policía civil plantea cuatro pilares fundamentales como áreas de servicio atingente a su rol, entre las cuales destaca para el cometido el control migratorio y seguridad internacional, la cual involucra maximizar la capacidad y competencias para anticiparse a posibles acciones criminales que eleven el nivel de riesgo de nuestro país, como el bioterrorismo de las exportaciones, el narcotráfico y el cibercrimen²⁹.

Este punto resulta interesante ya que en dicha área de servicio apunta a la cooperación y coordinación internacional, aun cuando ya se ha expuesto que algunos autores proponen que este tipo de planes solo es el endurecimiento y fortalecimiento de la presencia del Estado, como una vía diferente a la acción conjunta internacional. En este sentido es interesante la descripción que realiza Alejandro Salas³⁰ al señalar que Bolivia y Chile carecen de acercamiento práctico en la materia (control del narcotráfico) que impide un contacto fluido entre las policías de ambos países, a pesar que una de estas manifieste su intención de cooperar.

De acuerdo al apartado, la Policía de Investigaciones de Chile en el paso fronterizo posee representación de la Brigada Antinarcóticos Iquique y del Departamento de Extranjería y Policía Internacional Iquique, los cuales mantienen presencia permanente en el complejo fronterizo. Ambas unidades operativas tienen funciones distintivas entre sí; en primera instancia la Brigada Antinarcóticos es un órgano directivo, técnico y especializado, comprometido con los principios éticos, que centra su quehacer en la investigación criminal de los delitos que contempla la ley

²⁷ LEY n° 20.557. Ley de presupuestos del sector público año 2012. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 15 de diciembre de 2011.

²⁸ PDI. Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2010-2015, Minerva II. [En línea]. Consultado el 19 julio de 2016. Disponible:
http://www.investigaciones.cl/paginas/publicaciones/plan%20minerva/2011_/Resumenej_Minervall.pdf

²⁹ *Ibid.*

³⁰ CORREA, Loreto y SALAS, Alejandro Op. cit. p. 74.

20.000³¹, que sanciona el tráfico de estupefacientes y sustancia sicotrópicas, además de su orientación ligada al crimen organizado, garantizando las condiciones para la convivencia pacífica y segura de la sociedad chilena en su conjunto³². Mientras que el Departamento de Extranjería y Policía Internacional Iquique, orienta sus funciones en virtud a las misiones específicas de la Policía de Investigaciones, contempladas en la ley 2.460³³, la cual menciona el control el ingreso, egreso y reingreso de personas del territorio nacional y la fiscalización de la permanencia de extranjeros en el país³⁴.

Posteriormente, llama la atención que los resultados obtenidos tanto de organismos internacionales y de la Policía de Investigaciones de Chile, a partir del indicador incautación, sea de carácter estimativo y absoluto, sin considerar la incidencia de la pureza, tal como propone en su análisis Saviano³⁵. En este sentido, la aproximación que hace a través de una proyección económica de la droga, a partir de la oferta y la demanda, podrían reforzar los indicadores de gestión en la lucha contra el narcotráfico.

PROBLEMÁTICA E IMPORTANCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN FRONTERA NORTE EN LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES

La importancia del presente es analizar los resultados de una institución encargada de controlar el narcotráfico en una de las zonas de tránsito más importantes de Sudamérica, como lo es la región de Tarapacá, lo que va en directa relación con el peligro para sus poblaciones, la gobernabilidad, la probidad institucional, el desarrollo y la seguridad³⁶. En la misma línea argumentativa se considera menester analizar los resultados de una política unilateral por parte de Chile, frente a lo que se denomina una amenaza “intermestica”, la cual se refiere a un tipo de amenaza tanto doméstica como internacional, teniendo un origen diferente al de sus efectos³⁷; lo que engloba una cualidad común de acuerdo al paradigma multidimensional de la seguridad.

En correlato con lo anterior, es fundamental comentar las repercusiones de una política “preventiva” a un cuerpo de seguridad de carácter “investigativo”, característica que le ha permitido consolidarse como líder en la incautación de drogas durante más de una década, ya que esta es la responsable del decomiso del 64.26% del total nacional³⁸.

³¹ LEY n° 20.000. Sanciona el tráfico de estupefacientes y sicotrópicos. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 16 de febrero de 2005.

³² PDI. Antinarcóticos y Crimen Organizado. [En línea]. Consultado el día martes 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.policia.cl/antinarcoticos/portada.htm>

³³ LEY n° 2.460. Ley Orgánica Policía de Investigaciones. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 9 de enero de 1979.

³⁴ PDI. Extranjería y Policía Internacional. [En línea]. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.policia.cl/extranjeria/portada.htm>

³⁵ SAVIANO, Op. cit. p. 266.

³⁶ CORREA Vera, Loreto, SALAS Maturana, Alejandro. Op. cit. p. 77.

³⁷ CALDERÓN, Emilse. Las nuevas amenazas a la seguridad y la necesidad de un abordaje cooperativo subregional en América del Sur. En: IV Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2008).

³⁸ PDI. “Cuenta Pública 2015”. Prevención Estratégica. [En línea]. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.pdichile.cl/cuentapublica2015/cuentapublica/prevencionestrategica.html>

Por tanto, el presente estudio pretende comprobar que la implementación del Plan Frontera Norte en la Policía de Investigaciones de Chile mejoró la gestión del control de clorhidrato de cocaína entre 2012 y 2014, en la región de Tarapacá, específicamente en términos cuantitativos.

Por ende, en el presente se tiene como objetivo describir y comprobar la importancia de las mejoras estructurales del paso fronterizo Colchane, y la repercusión positiva para el control de clorhidrato de cocaína en la región de Tarapacá.

En este sentido las directrices apuntan a la importancia estratégica que tiene el paso fronterizo Colchane en la región de Tarapacá, como reforzamiento de la presencia del Estado en dicha localidad, y no como un punto de incautación de clorhidrato de cocaína. En relación con lo anterior es plausible mencionar que el estudio hace referencia a Colchane como un centro de operaciones antinarcóticos.

Finalmente, en este tópico, se da importancia en la evaluación y análisis de la gravitación del paso fronterizo Colchane en razón a que es el único paso terrestre habilitado en la región de Tarapacá³⁹ versus los 81 pasos no habilitados entre Chile y Bolivia en esa región⁴⁰.

COMPETENCIAS Y COMPROMISOS DE LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN FRONTERA NORTE

Se hace fundamental analizar y describir datos de las líneas estratégicas de la Policía de Investigaciones, con la finalidad de bajarlos a la región de Tarapacá y específicamente en su control del clorhidrato de cocaína; por lo que se debe mencionar que el Plan Frontera Norte está en concomitancia con el Plan de Desarrollo Institucional para el período 2010-2015 de la citada policía civil, el cual fue denominado “Minerva II”; el que fue reformulado partir de la actualización del diagnóstico organizacional y la definición de una nueva agenda de desarrollo. De este modo nace el Plan Minerva II, que contempla las directrices estratégicas reformuladas y la ejecución de doce programas modernizadores y un proyecto de tecnologías de la información⁴¹.

En la misma línea argumentativa, los servicios policiales se entienden vinculados a las cuatro áreas de servicio reconocidas por la institución policial: investigación criminal, prevención estratégica, control migratorio y seguridad internacional, y seguridad pública y ciudadana⁴². Al menos en término macros ambas planificaciones (tanto Minerva II como PFN) se acoplan entre sí, lo que involucra maximizar la capacidad y competencias para anticiparse a posibles acciones criminales que eleven el nivel de riesgo de nuestro país, como el bioterrorismo de las exportaciones, el narcotráfico y el cibercrimen. Otro de los pilares que es competente detallar es la

³⁹ DIFROL. Región de Tarapacá: Paso Colchane-Pisiga [En línea]. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.difrol.gob.cl/bolivia/region-de-tarapaca.html>

⁴⁰ Efectivos del Ejército bloquearán pasos ilegales entre Iquique y Bolivia. La Tercera [En línea]. 12 de julio de 2011. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/07/680-379022-9-efectivos-del-ejercito-bloquearan-pasos-fronterizos-ilegales-entre-iquique-y.shtml>

⁴¹ VÁSQUEZ, Marcos. Uso de información para la formulación de políticas públicas. *Revista IIDH*, 2011, n° 54, pp. 195-212.

⁴² *Ibid.*

prevención estratégica, la cual se orienta a la anticipación de delitos nuevos y complejos ligados al crimen organizado y otras agrupaciones que pueden afectar la estabilidad nacional, entre las que se considera el narcotráfico; siendo ambos tópicos compatibles (al menos flexibles) con la propuesta del Plan Frontera Norte⁴³.

De acuerdo a las cuentas públicas de la policía civil entre los años 2012 y 2015⁴⁴, se destaca la cooperación internacional de dicha institución, en el marco de la evolución transnacional del crimen organizado y el narcotráfico, de lo cual se recalcan los esfuerzos e instancias de cooperación policial con varios países, dentro de las que no figura ninguna instancia (bilateral al menos) entre la policía chilena y boliviana, pero sí con la policía peruana y argentina.

Al revisar el informe de la comisión investigadora del PFN⁴⁵, se puede constatar que la Policía de Investigaciones actuó de forma activa en la configuración e implementación de la política propuesta por el gobierno de turno, a través del Director General de la Policía de Investigaciones y personal de la Jefatura Nacional de la Brigada Antinarcóticos, con el afán de evaluar la competencia de los instrumentos que se iban a adquirir y los requerimientos que estos mismos debían tener para la detección de droga, de acuerdo a la asistencia de sesiones de coordinación entre los actores, tal como señala el informe en cuestión.

Una de las primeras inyecciones para la institución policial en este asunto fue en diciembre de 2011, ocasión en que el Ministerio del Interior hizo entrega a la policía civil, Carabineros y el Servicio de Salud, elementos para el combate contra el narcotráfico en el norte del país, avaluados en un monto cercano a los 4.197 millones de pesos. En el apartado, a la Policía de Investigaciones fue dotado con seis camionetas todo terreno y tres camiones escáner, con tecnología electro-mecánica, que permite detectar elementos orgánicos (entre ellos la cocaína)⁴⁶. Estos recursos fueron distribuidos de forma uniforme en las tres regiones consignadas por el PFN, recayendo la responsabilidad de su administración en la Jefatura Nacional de Antinarcóticos.

En esta misma línea, en el informe del Plan Tarapacá (2010-2014) que considera como eje de seguridad la implementación del Plan Frontera Norte, destinó principalmente los recursos al fortalecimiento del entorno del Complejo Fronterizo de Colchane equipándolo con un pórtico escáner para el control de contenedores y

⁴³ RÍOS Cancino, Isabel, et al. Sistema de evaluación de desempeño en la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) 2011: estudio comparado del actual sistema de evaluación de desempeño en la PDI y el nuevo proyecto de evaluación, en proceso de toma de razón, para diagnosticar un ex ante sus posibilidades de mejoramiento en el proceso general de evaluación y por lo tanto, mejorar la calidad de sus recursos humanos. 2011. Tesis Doctoral. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

⁴⁴ Al consultar el centro de prensa de PDI en línea se desprenden los lineamientos estratégicos de la policía civil en la cual posee como denominador común la cooperación internacional. PDI. Centro de prensa. [En línea.] Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en:

⁴⁵ Cámara de Diputados. Informe comisión investigadora Plan Frontera Norte. 2015. [En línea]. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en:

⁴⁶ PDI. Tecnología de punta para el Plan Frontera Norte. 7 de diciembre de 2011. Consulta realizada el 18 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.pdichile.cl/noticias2011/diciembre/27dic011/nota.html>

camiones, inversión evaluada en 1.500 millones de pesos⁴⁷. Sumado a lo anterior, se equipó al citado complejo con dos cámaras de tecnología termal e infrarroja con capacidad de 20 kilómetros de alcance (en concordancia con los objetivos del plan). Dichos instrumentos recaerá en la administración de personal de la Brigada Antinarcoóticos de Iquique⁴⁸.

Ulterior a lo ya señalado, cabe hacer presente que en el año 2014, bajo el mandato de la presidenta Michelle Bachelet, posterior a recibir la banda presidencial de manos de Sebastián Piñera, el gobierno de turno decidió darle continuidad al Plan Frontera Norte, lo que iba en concordancia con la planificación de la institución policial en cuestión, manteniendo sus líneas generales, de acuerdo al Plan Institucional Minerva II y a la mantención en el puesto del Director General de la Policía de Investigaciones Marcos Vásquez Meza; lo anterior fue en sucesión a que el PFN se le consideró como una política de Estado que debía mantenerse en el tiempo por parte del gobierno entrante, y debía estar basada en razón a su proyección y propuesta de colaboración y coordinación inter-agencial e internacional, según señaló el ministro del Interior (s) Ubilla en su visita en Arica⁴⁹ (aunque sin considerar una instancia cooperativa con el Estado Plurinacional de Bolivia).

En términos prácticos se mantuvo la posición de las autoridades chilenas, aunque con matices en cuanto a la inversión de este proyecto, debido a que durante el 2014 se realizaron tres reasignaciones presupuestarias que redujo su presupuesto inicial de 3.092 a 1.821 millones de pesos⁵⁰. No obstante se entiende que los primeros años de implementación eran los más caros, ya que debían instalarse y capacitar a la región de Tarapacá; sin embargo, en el presupuesto del PFN vigente al 31 de diciembre de 2014 se ejecutaron 780 millones de los 1.821, lo que solo corresponde al 42.8%⁵¹.

No obstante a las diferencias de inversión en torno al PFN, se debe destacar que los índices de gestión propuestos por la Policía de Investigaciones en la medición de su desempeño se mantuvieron constantes, tomando como gran indicador la cantidad de droga incautada, tal como se detallará a continuación.

RESULTADOS Y MEJORAS EN LA GESTIÓN DE LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES, DURANTE EL PLAN FRONTERA NORTE EN EL PERIODO 2012-2014 EN LA REGIÓN DE TARAPACÁ

a) Incautación y procedimientos en la región de Tarapacá

⁴⁷ Primera Implementación del Plan Frontera Norte en Tarapacá. Loc. cit.

⁴⁸ Ibíd.

⁴⁹ Ministro Ubilla en Arica: "El Plan Frontera Norte es una política de Estado". El Morrocotudo [En línea]. 14 de febrero de 2014. Consulta realizada el 20 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/sociedad/ministro-ubilla-en-arica-el-plan-frontera-norte-es-una-politica-de-estado>

⁵⁰ Plan Frontera Norte: resultados negativos por señales confusas. El Tarapacá [En línea]. 4 de marzo de 2015. Consulta realizada el 18 de julio de 2016. Disponible en: <https://eltarapaca.wordpress.com/2015/03/04/plan-frontera-norte-resultados-negativos-por-senales-confusas/>

⁵¹ Ibíd.

La Policía de Investigaciones, al igual que la tendencia preponderante de los cuerpos de seguridad en Sudamérica, posee como indicador de gestión en el control del narcotráfico, las cantidades incautadas en periodos anuales para medir objetivos en los planes institucionales. En este sentido, se presenta una tabla elaborada con los datos oficiales de las cuentas públicas de la Policía de Investigaciones de Chile, desde los años 2012 al 2015, entendiendo que estas dan cuenta de las cifras completas del año anterior a la publicación, ya que su divulgación es en el mes de junio. En la tabla n° 1 se sintetiza los resultados cuantitativos de la Policía de investigaciones en la región de Tarapacá:

Tabla 1
Resultados de la Policía de Investigaciones en la región de Tarapacá entre 2011 al 2014

	2011	2012	2013	2014
Incautación de clorhidrato de cocaína en la región de Tarapacá	196,44 kilogramos	302,36 kilogramos	661,63 kilogramos	308,93 kilogramos
Cantidad de detenidos por infracción a la ley 20.000	531	589	747	647
Procedimientos por ley 20.000	272	352	631	572

FUENTES: ANEXO ESTADÍSTICO DE LA REGIÓN DE TARAPACÁ, OBTENIDO DE CUENTAS PÚBLICAS 2012, 2013, 2014 Y 2015.

La tabla en cuestión permite contrastar de forma cuantitativa la mejora de los resultados, tomando como hito de referencia el año 2011, en el cual aún no se había implementado el Plan Frontera Norte; no obstante el hito destacado es el año 2013 como punto alto en el periodo observado, perdiendo relevancia en 2014 por los factores antes mencionados; sin embargo, la única diferencia significativa se condice con el recorte del presupuesto en el año 2014, lo que repercute en cantidad de clorhidrato de cocaína incautada en dicho año versus el año 2013, en la cual se observa una variación negativa del 0.54% de la cantidad de clorhidrato de cocaína decomisado; a pesar de esto la tendencia de 2014 sigue siendo superior a la de 2011 en la cual no había implementación de recursos en esta materia, además de entender que el año 2012 y 2013 dejaron capacidades y recursos instalados al mediano plazo, lo que explica dichas variaciones.

Pese a a lo anterior, los análisis obvian el factor de pureza del clorhidrato de cocaína, al menos como promedio ponderado del universo total, lo cual resta opciones de estimar origen o ubicar patrones en los movimientos de esta mercancía ilícita (al menos en la esfera pública); en correlato con esta idea, el no considerar la pureza le otorga igual valor a sustancias que varían de acuerdo a la posibilidad de ser aumentadas en cuanto a su volumen, lo que desvirtúa por completo la sola evaluación de la cantidad.

Sin embargo, la Policía de Investigaciones a pesar de que en los registros públicos no ha utilizado la variable “pureza del clorhidrato de cocaína”, ha apostado por considerar otras al momento del análisis, como lo es la cantidad de procedimiento y el número de detenidos como índices de presencia de efectivos en labores operativas logrando un índice de detenidos por cantidad de detectives efectivos. Lo anterior abre una perspectiva nueva al análisis desde el punto de vista investigativo ya que permite dilucidar que este es mayoritariamente cuantitativo.

En cuanto a la variable de desarticulación de organizaciones criminales, resultaría interesante cómo se contabiliza a un grupo de personas unidas en una causa penal, ligados al tráfico de drogas⁵², lo que aporta nuevas perspectivas al análisis y la gestión de resultados en la policía, pero que en este caso no es factible aplicar debido a la reinversión y dinámica de rearme de las organizaciones de narcotraficantes.

b) Dotación de oficiales PDI

Otro elemento que la Policía de Investigaciones sumó en sus esfuerzos por la ejecución del PFN, fue el aumento de su dotación a través del ingreso de 1.000 Oficiales Profesionales adicionales entre los años 2011-2015, a través del anuncio del gobierno en el año 2010.

Este cambio fue cuantitativo y repercutió en la designación de más Oficiales de la Policía de Investigaciones en la región de Tarapacá registrando, en el año 2011, 146 oficiales promedio en la región, a 179 en el año 2012, teniendo una variación positiva de un 22.8%.

En cuanto a la relación de detectives por número de habitantes, fue de 1 detective cada 2.204 habitantes en la región de Tarapacá en 2011, a un detective cada 1.835 en el año 2012, lo que significó una variación del 16.7% de un año a otro. Por supuesto esto repercutió en la capacidad operativa de la Policía de Investigaciones, pero a nivel macro, debido a que este aumento fue hacia la región, pero no específicamente al paso fronterizo Colchane, no obstante a que esta medida también terminó por reforzar dicho paso de forma indirecta.

Estos esfuerzos mancomunados pretenden reforzar la presencia de personal competente para labores operativas, especialmente bajo el alero de la implementación del Plan Frontera Norte. Otra señal importante por robustecer la zona de Tarapacá fue la inauguración de la Brigada de Investigación Criminal Alto Hospicio en septiembre de 2012. Estos esfuerzos mejoran la capacidad operativa de la Policía de Investigaciones frente a la amenaza del narcotráfico, pero desde una perspectiva de la prevención principalmente. La tabla n° 2 sintetiza la relación de personal PDI en la región de Tarapacá descrita anteriormente:

⁵² MONTALVO, José Antonio Choclán. La organización criminal: tratamiento penal y procesal. Dykinson, 2000.

Tabla 2**Dotación y presencia de Oficiales operativos de la Policía de Investigaciones en la región de Tarapacá entre 2011 al 2014**

	2011	2012	2013	2014
Cantidad de Detectives promedio en la región de Tarapacá	146	179	206	221
Promedio de Detectives por habitante	1 detective cada 2.204 habitantes	1 detective cada 1.835 habitantes	1 detective cada 1.636 habitantes	1 detective cada 1.486 habitantes
Procedimientos por ley 20.000	272	352	631	572

FUENTES: ANEXOS ESTADÍSTICO DE LA REGIÓN DE TARAPACÁ, OBTENIDO DE CUENTAS PÚBLICAS DE LA PDI 2012, 2013, 2014 Y 2015

Correlacionado con lo anterior, se hace importante mencionar el análisis de las variables de inversión versus la presencia efectiva de la policía civil en la región de Tarapacá, para ello en la tabla n° 3 se sintetiza dicho contenido:

Tabla 3**Relación de presupuesto, denuncias y detenidos por la Policía de Investigaciones en la región de Tarapacá entre 2011 al 2014**

	2011	2012	2013	2014
Presupuesto total por país/región en M\$	241.130	201.677	313.300	302.912
Controles preventivos	4.448	3.536	2.889	5.179
Delitos denunciados	1.476	1.693	2.373	3.215

* NÓTESE LA VARIACIÓN DE LOS RESULTADOS TOMANDO COMO REFERENCIA EL AÑO 2011, EN LA CUAL AÚN NO EXISTÍA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN FRONTERA NORTE.

FUENTES: ANEXOS ESTADÍSTICO DE LA REGIÓN DE TARAPACÁ, OBTENIDO DE CUENTAS PÚBLICAS 2012, 2013, 2014 Y 2015

Al analizar la tabla n° 3 y siguiendo la lógica en precedente, es importante fortalecer la idea de la variación positiva a partir del 2012, en cuanto al número de denuncias recibidas en la región, lo que responde al fortalecimiento y aumento de volumen de la presencia estatal a través de la designación de detectives y de acuerdo a el desarrollo de políticas explicadas anteriormente. En correlato con lo anterior, el aumento de la capacidad de albergue del paso fronterizo Colchane también ha servido para percibir más denuncias y, al mismo tiempo, información que pudiera ser relevante para los procesos investigativos.

Llama la atención la fluctuación de los volúmenes de los controles preventivos durante el periodo analizado y teniendo en cuenta que el año 2011 aun no se percibían recursos del PFN. La interpretación válida al respecto pudiese darse por el reforzamiento del carácter investigativo en la región, especialmente en el área

antinarcóticos. En la misma línea argumentativa y concadenando los datos anteriores, se puede afirmar que durante 2012 y 2013 el aumento de la capacidad operativa no estuvo enfocada en la prevención, sino más bien en la investigación, teniendo además un teatro de operaciones amplio como lo es Colchane, que por razones de densidad demográfica y aislamiento, posee menos condiciones para este tipo de procedimientos.

En cuanto a la inversión logística, en la región se ven aumentos significativos a partir de 2013 hasta 2014, lo cual pareciera no coincidir con el año de implementación de PFN (2012) y superficialmente contradictorio con el estudio; sin embargo, al respecto se puede argumentar que las mejoras estructurales significativas del paso fronterizo Colchane no están incluidas en dicho presupuesto.

c) Tecnología e infraestructura

La obtención de tecnología capaz de potenciar la identificación y prevención del narcotráfico en la región de Tarapacá, significó un salto cualitativo en el control del clorhidrato de cocaína; lo anterior con especial atención en el paso fronterizo Colchane, el cual recibió una inversión total de 1.500 millones de pesos tal como se mencionó en las líneas anteriores, esto con la finalidad de fortalecer el entorno del complejo y dotarlos con un pórtico escáner para el control de contenedores y camiones; en este sentido dicho instrumento ha servido para detectar cargas de clorhidrato de cocaína transportadas por empresas permeadas por organizaciones criminales de Bolivia que utilizan la “fachada” de la exportación de ciertos productos junto al clorhidrato de cocaína⁵³, quienes aprovechan la cláusula del Tratado de Paz y Amistad de 1904, en lo relativo a la fiscalización de la carga.

En este sentido se debe mencionar que parte del trabajo policial del personal en Colchane se basa fuertemente en el análisis de información. En el área de antinarcóticos principalmente se enfocan en los antecedentes de tráfico, origen de la droga e identificar nuevas maneras de internarla al país, función fundamental para definir estrategias y procedimientos a seguir.

No obstante a lo anterior, el complejo fronterizo también adquirió un “body scann” y la capacitación de personal idóneo para manejarlo, lo que permite, mediante un control radiológico, agilizar la búsqueda de droga u otro elemento prohibido que se intente ingresar al país. En esta misma línea argumentativa, el subprefecto Leonardo Torres señala que el citado instrumento es una herramienta de apoyo a la labor policial, que optimiza tanto el recurso humano como material⁵⁴; además, agregó que antes de este equipo cuando había indicios de que alguien transportaba droga, la persona debía ser trasladada al hospital local para confirmar la sospecha, con lo que no solo se perdía tiempo sino además desgastaba al personal institucional⁵⁵. Lo anterior es un claro avance en la gestión del personal y de los resultados en pos de una institución policial que se encarga del control de clorhidrato de cocaína.

⁵³ Entrevista a experto: Ninozka Canelo. Subinspector de la Policía de Investigaciones, perteneciente a la dotación Extranjería y Policía Internacional.

⁵⁴ Policía de Investigaciones. “Vigilantes de la frontera”. Revista el Detective. Santiago (151). Septiembre 2011.

⁵⁵ *Ibíd.*

Otro elemento que maximizó la operatividad de la Brigada Antinarcoóticos y Policía Internacional en Colchane, fue la inversión en equipamiento tecnológico y de sobrevivencia para los vehículos de la PDI por 302 millones de pesos, además de adquirir vestuario para operación en altura y temperaturas extremas; factor que ha hecho la diferencia pos 2012, ya que antes de ese año el personal policial que se desempeñaba en Colchane recibía el material “estándar”, el cual no era apto para las condiciones del terreno.

Finalmente, en este tópico se debe enfatizar que el soporte tecnológico permite dirigir esfuerzos y administrar de mejor manera los recursos que se tienen para el control del narcotráfico⁵⁶, especialmente al dotar con medios técnicos a un punto neurálgico del flujo de capitales en la región de Tarapacá, tal como es el paso fronterizo Colchane. Lo anterior reafirma que estas herramientas vienen a potenciar la labor policial en el objetivo de cerrar la frontera norte, tal como aseguró el prefecto inspector, Jefe Nacional de Antinarcoóticos, Segundo Uribe⁵⁷; lo que es coherente a la postura unilateral de Chile al momento de solucionar y mitigar el control de clorhidrato de cocaína.

d) Inteligencia policial

Entendiendo como inteligencia las actividades que conforman un proceso integrado de producción de conocimientos relativos a asuntos relevantes para el ejercicio del gobierno del Estado, referidos a la seguridad interna y externa⁵⁸; de lo que es menester desglosar, lo que se denomina “inteligencia policial”, relacionado con una elección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada⁵⁹. Esta actividad descrita en precedente fue denominada la tercera línea de acción del Plan Frontera Norte, cuyo objetivo era poner información relevante al servicio de los equipos operativos que les permita reaccionar a tiempo con el objetivo de hacer frente a la movilidad del delito⁶⁰.

Más allá de las declaraciones o definiciones de lo que es la inteligencia y su gravitación para los procesos de identificación, evaluación y análisis de información, es relevante que la apuesta de coordinación inter-agencial del Plan Frontera Norte signifique un salto importante para las unidades policiales de Tarapacá, a fin de integrar información de otras vertientes a su ciclo de inteligencia, lo que resulta beneficioso a la hora de monitorear esta clase de ilícitos y poder identificar tendencias. Por tanto, se puede mencionar que el reforzamiento en esta área aportó de forma cualitativa a los procesos y procedimientos investigativos de las unidades operativas de la región de

⁵⁶ RAFFO, Leonardo; SEGURA, José Luis. Las Redes Del Narcotráfico Y Sus Interacciones: Un Modelo Teórico (Drug Trafficking Networks and Their Interactions: A Theoretical Model). *Revista de Economía Institucional*, 2015, vol. 17, p. 32.

⁵⁷ División de Investigaciones. Primeros implementos para el Plan Frontera Norte. [En línea]. 27 de diciembre de 2011. Consulta realizada el 18 de julio de 2016. Disponible en: http://www.ssi.gov.cl/n190_27-12-2011.html

⁵⁸ RIVERA, Vélez. Inteligencia estratégica y prospectiva. Flacso-Sede Ecuador, 2011.

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ DIFROL. “Gobierno lanzó Plan Frontera Norte para combatir el crimen organizado en el extremo norte del país. 5 de octubre de 2016. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en: http://www.pasosfronterizos.gov.cl/n694_05-10-2011.html

Tarapacá pertenecientes a la Policía de Investigaciones, en virtud a la generación de un espacio (que no existía) de intercambio de información entre las FF.AA., Carabineros de Chile, PDI, Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

No obstante la coordinación inter organizacional constituye un asunto más difícil, en razón a los intereses que deben conciliarse son más variados y las lealtades organizacionales mal entendidas, impiden en algunos casos una efectiva y real cooperación⁶¹. Sin embargo, se destaca que el mejoramiento de los resultados de la Policía de Investigaciones en Tarapacá se dio al tenor a la elaboración de protocolos y procedimientos consensuados en que se intenta garantizar oportunamente el traspaso de información entre los actores del PFN, respecto al narcotráfico⁶².

Al tenor del desarrollo anterior, se puede afirmar que el fortalecimiento de capacidades y competencias en análisis e inteligencia criminal en la Policía de Investigaciones, se ha efectuado a través de capacitaciones en materias como: Análisis SIG, Inteligencia Operativa, Mapeo y Análisis Criminal. Además de la realización del Segundo Seminario de Estrategias Inteligentes para la Reducción del Delito y el Primer Taller de Capacitación en Análisis Criminal, (IACA), temáticas fundamentales para la focalización y diseño de estrategias preventivas e investigativas⁶³. En tal sentido cabe mencionar que la Jefatura Nacional Antinarcóticos y Crimen Organizado de la PDI, resolvieron el problema de la multiplicidad de objetivos, los grandes volúmenes de información y la integración de esta, a través del registro de datos en la suite i2⁶⁴, sistema que les informa cuándo otro policía está investigando el mismo objetivo, y la preferencia que este tiene respecto del mismo. Se hace la salvedad que ello significó la obligatoriedad en dicha institución de ingresar toda la información en el sistema. Existe, sin embargo, la idea de que ello no sería totalmente eficiente, ya que no resolvería la situación de cuando existen varios blancos simultáneos, y solo uno de ellos es coincidente.

Cabe mencionar que el sistema de información i2 es a nivel de Jefatura Nacional Antinarcóticos, por lo que la centralización de la información permite focalizar esfuerzos en las operaciones y distribución de recursos, según las necesidades del terreno.

En este sentido también ha mejorado la coordinación intra institucional, entre unidades operativas de Tarapacá y de otras zonas del país, debido a que se puede compartir información y otorgar insumos a las otras brigadas. Ejemplo de aquello es que la Policía de Investigaciones tiene a su cargo 85 controles fronterizos permanentes y 13 esporádicos, lo que se traduce en el control del 99,8% de los movimientos

⁶¹ VILLEGAS, Mario. "Plan Frontera Norte: Una apuesta interagencial" [En línea]. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.anepe.cl/2012/07/plan-frontera-norte-una-apuesta-a-la-coordinacion-inter-agencial/>

⁶² Ibídem.

⁶³ FISCALÍA de Chile. "Informe final observatorio de drogas 2015". [En línea]. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/observatoriodrogaschile/documentos/informe_final_2015.pdf

⁶⁴ IBM. "Análisis y visualización de datos para un análisis de inteligencia efectivo. [En línea]. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible: <http://www-03.ibm.com/software/products/es/analysts-notebook>

migratorios a nivel nacional⁶⁵, en virtud al Decreto Ley n° 2.460, que le otorga expresamente dicha función al organismo en cuestión; por tal razón, con la implementación del PFN se reforzó la coordinación interna entre Brigada Antinarcoáticos Iquique y Policía Internacional y Extranjería, ya que representaba una oportunidad importante para adquirir insumos entre brigadas.

En este sentido el mejoramiento e implementación del Plan Frontera Norte ha sido exitoso al momento de reforzar los procesos de integración de la información en el ciclo de información en temas de narcotráfico, lo que hace aprovechar de mejor forma los recursos existentes para el combate contra este flagelo.

e) Aumento de la presencia de Oficiales Policiales Operativos en el paso fronterizo Colchane

En esta dimensión se destaca la correlación y coherencia de uno de los ámbitos estratégicos de acción del PFN: control migratorio, investigaciones que buscan la desarticulación de bandas organizadas y un fuerte trabajo de prevención; lo anterior de acuerdo al apartado, que indica que la Policía de Investigaciones de Chile en el paso fronterizo posee presencia de la Brigada Antinarcoáticos Iquique y del Departamento de Extranjería y Policía Internacional, las cuales poseen presencia permanente en el complejo fronterizo, a través de comisiones de servicio, señalando además que ambas unidades operativas tienen funciones distintivas entre sí.

La presencia permanente señalada anteriormente se dio en virtud a la inversión en el complejo fronterizo Colchane, lo cual mejoró habitaciones, servicios sanitarios, comunicaciones, capacidad de albergue para los funcionarios, lo que facilita la presencia de estos en un medio hostil como lo es una zona altiplánica. Sumado lo anterior, al aumentar el volumen de funcionarios en este sentido, también hay un mayor acercamiento a las comunidades locales (pueblo de Colchane). Esta ventaja y capacidad de la Policía de Investigaciones no era posible debido a que el complejo tenía una capacidad reducida para albergar funcionarios, otorgando prioridad a la dotación de Policía Internacional, y dándole intermitencia a la Brigada Antinarcoáticos; lo que evidentemente iba en desmedro de las operaciones antinarcoáticos⁶⁶.

En esta línea de ideas, desde el año 2012 al 2014 se mantuvo la presencia de detectives de la Brigada Antinarcoáticos de Iquique en el paso fronterizo Colchane, los cuales mantuvieron constante presencia a través de “comisiones de servicio” de tres detectives en promedio, permitiendo mayor rotación de funcionarios para este cometido. Sumado a lo anterior, en ese periodo las comisiones de detectives de la Brigada Antinarcoáticos se vieron potenciados por medios técnicos como el escáner antes mencionado y una mayor cantidad de vehículos en el paso fronterizo. Por otra parte, existió contención y apoyo por parte de Policía Internacional Iquique, la cual avisaba del paso de algún objetivo de interés, reforzando la idea de cooperación interna. Cabe señalar que, en términos prácticos, los elementos técnicos otorgados por la autoridad

⁶⁵ Policía de Investigaciones de Chile. Control Migratorio y Seguridad Internacional. [En línea]. 2013. Consulta realizada el 17 de julio de 2016. Disponible en: <http://pdichile.cl/cuentapublica2013/archivos/paginas/4/contro.html>

⁶⁶ Canelo. Loc. cit.

fueron en su mayoría administrados por la Brigada Antinarcoáticos Iquique, y no Policía Internacional, debido a los cometidos de cada uno.

La inversión e incremento de la presencia de la Policía de Investigaciones, en el paso fronterizo Colchane, es de carácter estratégica en el nivel operativo, debido a que le provee una función de contención y punto de inicio cercano al resguardo de las fronteras frente al tráfico de drogas, precisamente desde una perspectiva preventiva más que investigativa (sentido no absoluto). Por tanto, la implementación del Plan Frontera Norte le otorgó las condiciones propicias a la Brigada Antinarcoáticos de Iquique para desplazar su teatro de operaciones hacia Colchane y sus alrededores, lo cual tendría repercusiones positivas en la incautación de clorhidrato de cocaína proveniente de Bolivia.

CONCLUSIONES

Este estudio concluye que la implementación del Plan Frontera Norte mejoró de forma cuantitativa la gestión en el control de estupefacientes, particularmente del clorhidrato de cocaína, en el periodo 2012 a 2014 en la región de Tarapacá, sustancia con más circulación en dicha región, lo anterior se aplica al ente investigativo del Estado chileno: la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), entidad que aportó a la mejora a través de variables como la presencia de efectivos policiales en la zona, mayor destinación de detectives a labores operativas, aumento en la infraestructura del Paso Fronterizo Colchane, medios tecnológicos, instancias de coordinación e intercambio de información.

El indicador utilizado en este estudio fue considerado en virtud a las cantidades incautadas del clorhidrato de cocaína, factor utilizado a nivel mundial, incluso por el *World Drug Report*. No obstante a lo anterior y, tal como señalan algunos autores, es importante consignar el factor de concentración y el nivel de pureza del clorhidrato de cocaína para lograr precisión en el análisis, además de la cantidad terrenos para la plantación.

La falta de infraestructura burocrática y la fragilidad del Bolivia en cuanto a la persecución de este tipo de ilícitos, además de la falta de voluntad política concertada de ambos Estados, dificulta lograr consensos y soluciones para esta amenaza interméstica que implica la seguridad de todo el mundo.

Coincidimos con la observación de Correa y Salas en relación a que la adopción de una política unilateral (por parte de Chile), sin la integración de su par boliviano, condiciona la efectividad de este tipo de cursos de acción, situación que afecta negativamente a la contención y control de las mercancías (lícitas o ilícitas) que entran o salen del territorio soberano y supone una afección a la Seguridad Nacional de Chile. Lo anterior no deja otra alternativa que reforzar los sistemas de control interno como lo es el ente policial en cuestión.

El Plan Frontera Norte instaló capacidades en la Policía de Investigaciones, tendientes a la tecnificación y la presencia en las zonas fronterizas de la región de Tarapacá, que permiten en la actualidad un mayor control en los flujos de clorhidrato de cocaína, al menos considerando como variable válida la incautación.

El desarrollo de los lineamientos estratégicos de la PDI se alinea con el “espíritu” del PFN, de lo cual se rescata la facilidad en la implementación y en la voluntad de los mandos de la policía civil en destinar esfuerzos en el cumplimiento de las metas.

El Plan Frontera Norte busca a nivel nacional controlar una amenaza de carácter multidimensional como lo es el narcotráfico y el crimen organizado, a través de la coordinación y fortalecimiento de instituciones estatales. En este sentido, de forma implícita esta política ayuda a ejercer la soberanía en zonas limítrofes en la cuales no hay una presencia de la burocracia chilena.

Desde la perspectiva del Estado chileno, la aplicación del PFN, es la reacción de una necesidad imperiosa frente a la gravitación de la producción cocaína de Bolivia, como un problema que involucra tanto a la Seguridad Nacional de Chile, como la contención de este problema en el mundo.

La creación de una instancia de cooperación inter-agencial permitió generar espacios de confianza y de focalización de esfuerzos, entre los diferentes actores participantes, fortaleciendo así las funciones de cada cual. El PFN institucionalizó e impuso lo que se “supone” debe ser eficaz en el engranaje de las instituciones públicas: la cooperación.

Por otra parte, el progreso e implementación del Plan Frontera Norte ha sido exitoso al momento de robustecer los procesos de integración de la información en el ciclo de información en lo relativo al narcotráfico, lo que hace aprovechar de forma óptima los recursos existentes para el combate contra este flagelo.

Finalmente, como se plantea en el presente, la decisión de Chile de aplicar una política unilateral, descartando la cooperación eficaz con Bolivia en el tema del narcotráfico, solo tiene un efecto parcial en el control y flujo de narcóticos entre estos dos países, ya que existen instrumentos internacionales como el Tratado de Paz y Amistad de 1904, que no permiten intervenir en casos fundados. En este sentido, la búsqueda y construcción de interlocutores válidos para ambos países podría aportar mucho más en el control del clorhidrato de cocaína.

Referencias bibliográficas

Libros

- ANDREAS, Peter; PRICE, Richard. From war fighting to crime fighting: transforming the American national security state. *International Studies Review*, 2001, vol. 3, no 3
- SANZ, Jorge. Chile frente a la Amenaza Global del Narcotráfico. Santiago. 2003. Publicación Facultad Estudios Políticas Publicas UTEM.
- SAVIANO, Roberto. Zero zero zero. Editora Companhia das Letras, 2014.

Artículos de revista

- ANDREAS, Peter. Mitología del control fronterizo. *Foreign Affairs en Español (México/DF)*, 2007, vol. 7, n° 2.
- CALDERÓN, Emilse. Las nuevas amenazas a la seguridad y la necesidad de un abordaje cooperativo subregional en América del Sur. *En: IV Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2008)*.
- CORREA Vera, Loreto, SALAS Maturana, Alejandro. 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. *Idesia (Arica)*, 2015, vol. 33.
- FERNÁNDEZ Labbé, Marcos. Del ficticio entusiasmo: el mercado de las drogas en el tránsito a la prohibición en Chile. 1920-1960. *Historia crítica*, 2009, n° 39.
- FUENTES, Claudio. Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2008, vol. 8, n° 3.
- GARCÍA Pinzón, Viviana. Estado y frontera en el norte de Chile. *Estudios fronterizos*, 2015, vol. 16, n° 31.
- GRIMSON, Alejandro. Los límites de la cultura: crítica de las teorías de la identidad. Siglo Veintiuno. 2011.
- MILET, Paz V. Chile-Bolivia: Cien años después. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2004, vol. 18, n° 1-2.
- MONTALVO, José Antonio Choclán. La organización criminal: tratamiento penal y procesal. Dykinson, 2000.
- RAFFO, Leonardo; SEGURA, José Luis. Las Redes Del Narcotráfico Y Sus Interacciones: Un Modelo Teórico (Drug Trafficking Networks and Their Interactions: A Theoretical Model). *Revista de Economía Institucional*, 2015, vol. 17.
- Revista el Detective. Santiago (151). Septiembre 2011.
- RÍOS Cancino, Isabel, et al. Sistema de evaluación de desempeño en la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) 2011: estudio comparado del actual sistema de evaluación de desempeño en la PDI y el nuevo proyecto de evaluación, en proceso de toma de razón, para diagnosticar un ex ante sus posibilidades de mejoramiento en el proceso general de evaluación y por lo tanto, mejorar la calidad de sus recursos humanos. 2011. Tesis Doctoral. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- RIVERA, Vélez. Inteligencia estratégica y prospectiva. Flacso-Sede Ecuador, 2011.

VÁSQUEZ, Marcos. Uso de información para la formulación de políticas públicas. Revista IIDH, 2011, n° 54.

Documentos electrónicos

Cámara de Diputados. Informe comisión investigadora Plan Frontera Norte. 2015. [En línea].

CORFO. "Historia de la Corporación de fomento de la producción, Corfo"[En línea]

DIFROL. Región de Tarapacá: Paso Colchane-Pisiga [En línea].

FISCALÍA de Chile. "Informe final observatorio de drogas 2015". [En línea].

IBM. "Análisis y visualización de datos para un análisis de inteligencia efectivo. [En línea].

INE. "Población y sociedad, aspectos demográficos. 2008. [En línea].

PDI. Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2010-2015, Minerva II.[En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2012" [En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2013" [En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2014" [En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2015" [En línea].

VILLEGAS, Mario. "Plan Frontera Norte: Una apuesta interagencial" [En línea].

Documentos organismos internacionales

CICAD. La economía del Narcotráfico. 2007.

OEA. "Informe Problema Sobre las Drogas 2015". 2015.

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD). World Drug Report 2015. 2015.

Leyes y decretos

LEY n° 20.000. Sanciona el tráfico de estupefacientes y sicotrópicos. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 16 de febrero de 2005.

LEY n° 20.175. Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 11 de abril de 2007.

LEY n° 20.557. Ley de presupuestos del sector público año 2012. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 15 de diciembre de 2011.

Entrevista

Entrevista con subinspector Ninozka Canelo Villalobos, de dotación de Policía Internacional y Extranjería Iquique. Santiago, 18 de julio de 2016.

Artículos de prensa

Cooperativa [En línea]. Santiago. 4 de octubre de 2011.

El Boyaldía [En línea] Iquique. 26 de enero de 2012.

El Morrocotudo [En línea]. Arica. 14 de febrero de 2014.

El Tarapacá [En línea]. Iquique. 4 de marzo de 2015.

La Tercera [En línea]. Santiago. 8 de noviembre de 2015.

Referencias bibliográficas

Libros

- ANDREAS, Peter; PRICE, Richard. From war fighting to crime fighting: transforming the American national security state. *International Studies Review*, 2001, vol. 3, no 3
- SANZ, Jorge. Chile frente a la Amenaza Global del Narcotráfico. Santiago. 2003. Publicación Facultad Estudios Políticas Publicas UTEM.
- SAVIANO, Roberto. Zero zero zero. Editora Companhia das Letras, 2014.

Artículos de revista

- ANDREAS, Peter. Mitología del control fronterizo. *Foreign Affairs en Español (México/DF)*, 2007, vol. 7, nº 2.
- CALDERÓN, Emilse. Las nuevas amenazas a la seguridad y la necesidad de un abordaje cooperativo subregional en América del Sur. *En: IV Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2008)*.
- CORREA Vera, Loreto, SALAS Maturana, Alejandro. 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. *Idesia (Arica)*, 2015, vol. 33.
- FERNÁNDEZ Labbé, Marcos. Del ficticio entusiasmo: el mercado de las drogas en el tránsito a la prohibición en Chile. 1920-1960. *Historia crítica*, 2009, nº 39.
- FUENTES, Claudio. Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2008, vol. 8, nº 3.
- GARCÍA Pinzón, Viviana. Estado y frontera en el norte de Chile. *Estudios fronterizos*, 2015, vol. 16, nº 31.
- GRIMSON, Alejandro. Los límites de la cultura: crítica de las teorías de la identidad. Siglo Veintiuno. 2011.
- MILET, Paz V. Chile-Bolivia: Cien años después. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2004, vol. 18, nº 1-2.
- MONTALVO, José Antonio Choclán. La organización criminal: tratamiento penal y procesal. Dykinson, 2000.
- RAFFO, Leonardo; SEGURA, José Luis. Las Redes Del Narcotráfico Y Sus Interacciones: Un Modelo Teórico (Drug Trafficking Networks and Their Interactions: A Theoretical Model). *Revista de Economía Institucional*, 2015, vol. 17.
- Revista el Detective. Santiago (151). Septiembre 2011.
- RÍOS Cancino, Isabel, et al. Sistema de evaluación de desempeño en la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) 2011: estudio comparado del actual sistema de evaluación de desempeño en la PDI y el nuevo proyecto de evaluación, en proceso de toma de razón, para diagnosticar un ex ante sus posibilidades de mejoramiento en el proceso general de evaluación y por lo tanto, mejorar la calidad de sus recursos humanos. 2011. Tesis Doctoral. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- RIVERA, Vélez. Inteligencia estratégica y prospectiva. Flacso-Sede Ecuador, 2011.

VÁSQUEZ, Marcos. Uso de información para la formulación de políticas públicas. Revista IIDH, 2011, n° 54.

Documentos electrónicos

Cámara de Diputados. Informe comisión investigadora Plan Frontera Norte. 2015. [En línea].

CORFO. "Historia de la Corporación de fomento de la producción, Corfo"[En línea]

DIFROL. Región de Tarapacá: Paso Colchane-Pisiga [En línea].

FISCALÍA de Chile. "Informe final observatorio de drogas 2015". [En línea].

IBM. "Análisis y visualización de datos para un análisis de inteligencia efectivo. [En línea].

INE. "Población y sociedad, aspectos demográficos. 2008. [En línea].

PDI. Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2010-2015, Minerva II.[En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2012" [En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2013" [En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2014" [En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2015" [En línea].

VILLEGAS, Mario. "Plan Frontera Norte: Una apuesta interagencial" [En línea].

Documentos organismos internacionales

CICAD. La economía del Narcotráfico. 2007.

OEA. "Informe Problema Sobre las Drogas 2015". 2015.

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD). World Drug Report 2015. 2015.

Leyes y decretos

LEY n° 20.000. Sanciona el tráfico de estupefacientes y sicotrópicos. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 16 de febrero de 2005.

LEY n° 20.175. Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 11 de abril de 2007.

LEY n° 20.557. Ley de presupuestos del sector público año 2012. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 15 de diciembre de 2011.

Entrevista

Entrevista con subinspector Ninozka Canelo Villalobos, de dotación de Policía Internacional y Extranjería Iquique. Santiago, 18 de julio de 2016.

Artículos de prensa

Cooperativa [En línea]. Santiago. 4 de octubre de 2011.

El Boyaldía [En línea] Iquique. 26 de enero de 2012.

El Morrocotudo [En línea]. Arica. 14 de febrero de 2014.

El Tarapacá [En línea]. Iquique. 4 de marzo de 2015.

La Tercera [En línea]. Santiago. 8 de noviembre de 2015.