

**TESIS DOCTORAL****2015****Gestión fronteriza contra el narcotráfico en  
España, Brasil y Chile: Una propuesta para Chile****Andrés de Castro García****Master Oficial del EEES en Paz, Seguridad y  
Defensa (IUGM-UNED)****Seguridad Internacional****Prof. Dr. D. Miguel Requena y Díez de Revenga**



TESIS DOCTORAL

2015

Gestión fronteriza contra el narcotráfico en España,  
Brasil y Chile: Una propuesta para Chile

Andrés de Castro García

Master Oficial del EEES en Paz, Seguridad y  
Defensa (IUGM-UNED)

Seguridad Internacional

Prof. Dr. D. Miguel Requena y Díez de Revenga

Οι βασιλεις τη εγκυκλοπαιδεια. Αυτη τοις βασιλευσι<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Los Reyes a la Universidad y ella misma a los Reyes.

## ÍNDICE

LISTA DE SÍMBOLOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS .....	8
<b>1.LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD EN GESTIÓN FRONTERIZA CONTRA EL NARCOTRÁFICO</b> .....	<b>18</b>
<b>1.1. MARCO TEÓRICO: EL DESARROLLO DE LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD Y LAS</b> <b>FRONTERAS .....</b>	<b>18</b>
<b>1.2. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA: EL MARCO JURÍDICO POLÍTICO INTERNACIONAL DE</b> <b>LA GESTIÓN DE FRONTERAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO .....</b>	<b>25</b>
<b>1.3. LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA SEGURIDAD NACIONAL .....</b>	<b>28</b>
<b>2. METODOLOGÍA.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1. DEL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2. DE LA ELECCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO .....</b>	<b>33</b>
<b>2.3. DE LA ELECCIÓN DE LOS CASOS .....</b>	<b>34</b>
<b>2.4. DISEÑO Y DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>36</b>
<b>2.4.1. Fase reflexiva .....</b>	<b>37</b>
<b>2.4.2. Trabajo de campo .....</b>	<b>38</b>
<b>2.4.3. Fase analítica .....</b>	<b>41</b>
<b>2.4.4. Fase informativa.....</b>	<b>42</b>
<b>2.5. DEL MÉTODO Y LAS TÉCNICAS .....</b>	<b>45</b>
<b>2.5.1. Análisis de textos jurídicos.....</b>	<b>45</b>
<b>2.5.2. Análisis de textos y de discurso .....</b>	<b>45</b>
<b>2.5.3. Entrevistas y grupos de discusión .....</b>	<b>45</b>
<b>2.5.4. Delphi.....</b>	<b>46</b>
<b>2.5.5. Análisis de datos .....</b>	<b>46</b>
<b>2.6. DIFICULTADES DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>47</b>
<b>3. ESPAÑA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>49</b>
<b>3.1. LA ESTRUCTURA JURÍDICO POLÍTICA DE LA GESTIÓN FRONTERIZA ESPAÑOLA</b> <b>EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA (UE).....</b>	<b>49</b>

3.1.1. <i>La gestión fronteriza de España en el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ)</i> .....	50
3.1.2. <i>De Maastricht al Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia..</i>	51
3.1.3 <i>Niveles de relación jurídico-política entre España y la Unión Europea en el ELSJ bajo el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)</i> .....	54
<b>3.2 LA GESTIÓN FRONTERIZA EN ESPAÑA: AGENDA, ENFOQUES Y PUESTA EN PRÁCTICA</b> .....	<b>60</b>
3.2.1 <i>Agendas y enfoques: Narcotráfico e inmigración ilegal. El dilema de la securitización</i> .....	61
3.2.2. <i>La puesta en práctica de la gestión fronteriza contra el narcotráfico: Continuidad, Operatividad y Cooperación</i> .....	65
<b>3.3. DESAFÍOS DE LA GESTIÓN FRONTERIZA</b> .....	<b>69</b>
3.3.1. <i>España ante la modificación legislativa del Principio de Jurisdicción Universal</i> .....	70
3.3.2. <i>Narcotráfico e inmigración irregular</i> .....	73
<b>3.4. RESUMEN DEL CAPÍTULO</b> .....	<b>77</b>
<b>4. BRASIL: UN MODELO JURÍDICO POLÍTICO AD HOC CON ESCASAS CAPACIDADES OPERATIVAS</b> .....	<b>81</b>
<b>4.1 EL MARCO JURÍDICO DE LA GESTIÓN FRONTERIZA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN BRASIL</b> .....	<b>81</b>
4.1.1. <i>El marco constitucional y su correspondiente relacionamiento</i> .....	82
4.1.2. <i>Relevancia de la Lei Complementar (LC) n° 97 de 09 de junio de 1999....</i>	87
<b>4.2. MARCO POLÍTICO-ESTRATÉGICO DE GESTIÓN FRONTERIZA Y OPERATIVIDAD</b>	<b>91</b>
4.2.1. <i>La importancia de la cooperación en la gestión fronteriza contra el narcotráfico para Brasil</i> .....	91
4.2.2. <i>O Plano Estratégico de Fronteira (PEF)</i> .....	93
4.2.3. <i>Las operaciones Ágata (I-VII)</i> .....	98
4.2.4. <i>La Operación Sentinela</i> .....	108
<b>4.3. DESAFÍOS A LA GESTIÓN FRONTERIZA PARA BRASIL</b> .....	<b>109</b>
<b>5. CHILE: UN MARCO DE POLÍTICAS INCONCLUSAS</b> .....	<b>114</b>

<b>5.1. MARCO JURÍDICO DE LA INCAUTACIÓN DE DROGAS, Y LA DEUDA CON LA GESTIÓN FRONTERIZA .....</b>	<b>115</b>
<b>5.1.1 Mecanismos policiales de respuesta en Chile .....</b>	<b>122</b>
<b>5.1.2. Mecanismos jurídico-penales. La ley 20.000 .....</b>	<b>123</b>
<b>5.2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN GESTIÓN FRONTERIZA.....</b>	<b>128</b>
<b>5.2.1. Del Plan Vigía al Plan Frontera Norte, integración y gradualidad de las políticas.....</b>	<b>129</b>
<b>5.2.2. El Plan Frontera Norte: A caballo entre el dominio mediático y la inadecuada gestión de los recursos públicos.....</b>	<b>135</b>
<b>5.3. LA GESTIÓN DE LAS DROGAS EN DATOS ESTADÍSTICOS.....</b>	<b>141</b>
<b>5.3.1. Estadísticas generales.....</b>	<b>141</b>
<b>5.3.2. Datos de Carabineros .....</b>	<b>145</b>
<b>5.3.3. Datos de Policía de Investigaciones (PDI) .....</b>	<b>147</b>
<b>5.3.4. Datos de valoración general.....</b>	<b>149</b>
<b>5.4. RESUMEN DEL CAPÍTULO .....</b>	<b>161</b>
<b>6. LA GESTIÓN FRONTERIZA CONTRA EL NARCOTRÁFICO DE ESPAÑA, BRASIL Y CHILE: UN ANÁLISIS COMPARADO.....</b>	<b>164</b>
<b>6.1. GESTIÓN FRONTERIZA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN ESPAÑA, BRASIL Y CHILE EN PERSPECTIVA COMPARADA .....</b>	<b>164</b>
<b>6.1.1 Integración y cooperación internacional .....</b>	<b>164</b>
<b>6.1.2. Existencia de políticas ad hoc .....</b>	<b>168</b>
<b>6.1.3. Existencia de un marco jurídico coherente y funcional.....</b>	<b>171</b>
<b>6.1.4. Coordinación interagencial.....</b>	<b>173</b>
<b>6.1.5 Formación .....</b>	<b>175</b>
<b>6.1.6 Operatividad.....</b>	<b>177</b>
<b>6.2. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO .....</b>	<b>179</b>
<b>7. BORDER MANAGEMENT AGAINST DRUG TRAFFICKING IN CHILE: DIAGNOSIS AND A PROPOSAL .....</b>	<b>183</b>
<b>7.1. INTRODUCTION .....</b>	<b>183</b>
<b>7.2. DIAGNOSIS .....</b>	<b>184</b>
<b>7.2.1 Institutional weakness.....</b>	<b>186</b>
<b>7.2.2. Mismatched Competences.....</b>	<b>186</b>

<i>7.2.2.1. Inter-agency Coordination</i> .....	186
<i>7.2.2.2. Organization of DIRECTEMAR</i> .....	187
<i>7.2.3. Corruption</i> .....	190
<i>7.2.4. Lack of continuity</i> .....	190
<i>7.2.4.1. International Cooperation</i> .....	191
<i>7.2.4.2. Formation of Chilean Agents</i> .....	193
<i>7.2.5. Insufficient funds</i> .....	194
<i>7.2.6. Institutional structure</i> .....	195
<b>7.3. CONCLUSIONS</b> .....	<b>197</b>
<b>8. CONCLUSIONES GENERALES</b> .....	<b>200</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>215</b>

## **LISTA DE SÍMBOLOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS**

- AMERIPOL:** Comunidad de policías de América
- ANEPE:** Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
- ARP:** Aeronave remotamente pilotada
- BCE:** Banco Central Europeo
- BOE:** Boletín Oficial del Estado
- BRL:** Reales brasileños
- CEB:** Centro de Estudios Brasileños
- CECA:** Comunidad Económica del Carbón y del Acero
- CEE:** Comunidad Económica Europea
- CESIM:** Centro de Estudios e Investigaciones Militares
- CICAD:** Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
- CICO:** Centro Inteligencia contra el Crimen Organizado
- CITCO:** Centro de Inteligencia contra el terrorismo y el crimen organizado
- CINTEPOL:** Centro de Inteligencia Policial y Análisis Estratégico
- CLAS:** Center for Latin American Studies
- CLP:** Pesos chilenos
- CNCA:** Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista
- CNP:** Cuerpo Nacional de Policía
- COC:** Centro de Operaciones Conjuntas
- CONACE:** Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes
- CPR:** Constitución Política de la República de Chile
- DEM:** Diplomado de Estado Mayor
- DIP:** Derecho Internacional Público
- DIRECTEMAR:** Dirección General del Territorio Marítimo y de la Marina Mercante
- DSA:** Declaración Seguridad de las Américas



**DUDH:** Declaración Universal de Derechos Humanos

**ENSYD:** Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa

**EE UU:** Estados Unidos

**ELSJ:** Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia

**EMCDDA:** European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction

**ENUSC:** Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana

**ESD:** Estudios de Seguridad y Defensa

**EUR:** Euro

**EUROPOL:** Oficina Europea de Policía

**EUROSUR:** European External Border Surveillance System

**FAB:** Fuerza Aérea de Brasil

**FAS:** Fuerzas Armadas

**FNS:** Fuerza Nacional de Seguridad

**FRONTEX:** Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación

**GAP:** *Grey Area Phenomena*

**GBP:** Libras esterlinas

**GC:** Guardia Civil

**GGIF:** Gabinetes de Gestión Integrada de Fronteras

**GLO:** Garantía de la Ley y el orden

**IBAMA:** Instituto brasileño de medio ambiente y de los recursos naturales renovables

**I+D+i:** Investigación, desarrollo e innovación.

**INE:** Instituto Nacional de Estadísticas

**INTERPOL:** International Criminal Police Organization

**IUGM:** Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

**JAI:** Asuntos de Justicia e Interior

**IBM:** Integrated Border Management

**LC:** Lei Complementar

**LOPJ:** Ley del Poder Judicial

**MERCOSUR:** Mercado Común del Sur

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**OEA:** Organización Estados Americanos

**ONU:** Organización Naciones Unidas

**PBCFlu:** Puestos de bloqueo y control fluvial

**PDI:** Policía de Investigaciones de Chile

**PEF:** Plan Estratégico de Fronteras

**PESC:** Política Europea de Seguridad Común

**PF:** Policía Federal

**PFN:** Plan Frontera Norte

**PNUD:** Programa de Desarrollo de Naciones Unidas

**PP:** Partido Popular

**PT:** Partido de los Trabajadores

**RIC:** *Registro de Identidade Civil*

**RPC:** República Popular China

**SAG:** Servicio Agrícola y Ganadero

**SENAME:** Servicio Nacional del Menor

**SENDA:** Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol

**SISVANT-DPF:** Sistema de Vehículos Aéreos del Departamento de Policía Federal

**SIVE:** Servicio Integral de Vigilancia Exterior

**SS MM:** Sus Majestades

**STS:** Sentencia del Tribunal Supremo

**TCE:** Tratado de la Comunidad Europea

**TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

**TIFM:** Trabajo de Investigación Fin de Master

**TUE:** Tratado de la Unión Europea

**UDYCO:** Unidades de Drogas y Crimen Organizado

**UE:** Unión Europea

**UNASUR:** Unión Naciones Suramericanas

**UNED:** Universidad Nacional de Educación a Distancia

**UNODC:** United Union Office on Drugs and Crime

**USAL:** Universidad de Salamanca

**USD:** United States Dollar

**UTM:** Unidad Tributaria Mensual

**UWO:** University of Western Ontario

**VANT:** Vehículos aéreos no tripulados

## LISTA DE TABLAS, FIGURAS E ILUSTRACIONES

**Tabla n°1:** Título V TFUE

**Tabla n°2:** Categorización inmigración

**Tabla n°3:** Operaciones Ágata

**Tabla n°4:** Incautaciones del Plan Vigía

**Tabla n°5:** Detenciones ley 20.000 Carabineros de Chile

**Tabla n°6:** Detenciones ley 20.000 Policía de Investigaciones

**Tabla n°7:** Cooperación internacional/integración regional

**Tabla n°8:** Existencia de políticas *ad hoc*

**Tabla n°9:** Existencia de un marco jurídico

**Tabla n°10:** Coordinación interagencial

**Tabla n°11:** Formación

**Tabla n°12:** Operatividad

**Figura n°1:** Incautaciones de hachís

**Figura n°2:** Relación entre incautaciones y precio de hachís

**Figura n°3:** Amenazas para España

**Figura n°4:** Organización del Estado brasileño

**Figura n°5:** Modalidades de intervención Fuerzas Armadas de Brasil

**Figura n°6:** Articulado del Plan Estratégico de Fronteras (I)

**Figura n°7:** Articulado del Plan Estratégico de Fronteras (II)

**Figura n°8:** Articulado del Plan Estratégico de Fronteras (III)

**Figura n°9:** Objetivos del Plan Vigía

**Figura n°10:** Incautaciones el Plan Vigía

**Figura n°11:** Infractores e intervenciones del Plan Vigía

**Figura n°12:** Costos de las drogas en Chile

**Figura n°13:** Efectos adversos de las sustancias estupefacientes o psicotrópicas

**Figura n°14:** Detenciones por las Fuerzas de Orden y Seguridad

**Figura n°15:** Detenciones Fuerzas del Orden y Seguridad

**Figura n°16:** Detenidos por Carabineros de Chile

**Figura n°17:** Detenidos por Carabineros de Chile por grupo de edad

**Figura n°18:** Detenidos por Carabineros de Chile por nivel de estudios

**Figura n°19:** Detenidos por PDI por sexo

**Figura n° 20:** Detenidos por PDI por rango de edad

**Figura n° 21:** Detenidos por PDI por nivel de estudios

**Figura n° 22:** Niveles competenciales

**Figura n° 23:** Conclusiones comparación de los tres modelos

**Figura n° 24:** Border management against drug trafficking problematic in Chile

**Figura n° 25:** Institutions related to border management against drug trafficking

**Figura n° 26:** Proposal for Chile

**Figura n° 27:** Niveles de gestión fronteriza

**Figura n° 28:** Interrelación de niveles

**Figura n° 29:** Nivel tecnológico

**Figura n° 30:** Nivel humano

**Figura n° 31:** Nivel jurídico

**Figura n° 32:** Nivel político-administrativo

**Ilustración n°1:** Ágata 1

**Ilustración n°2:** Ágata 2

**Ilustración n°3:** Ágata 3

**Ilustración n°4:** Ágata 4

**Ilustración n°5:** Ágata 5

**Ilustración n°6:** Ágata 6

**Ilustración n°7:** Ágata 7

**Ilustración n°8:** Ágata 8

## INTRODUCCIÓN

Con la aparición de nuevos retos para la Seguridad Internacional, los Estados deben contar con la capacidad de conocer su realidad, así como la de adelantarse a las necesidades y adaptarse a ellas para enfrentar sus amenazas de manera eficaz, asegurando el cumplimiento de una de las funciones que, como el mantenimiento de la seguridad, les son propias.

En este sentido, el narcotráfico se presenta entre las conocidas como nuevas amenazas (Buzan, Waever & De Wilde, 1998) compiladas por Browning (2013). Este es un fenómeno con presencia en los cinco continentes y un vasto despliegue logístico, consecuencia de su relación con el lucro que resulta de su ilícita producción, tráfico y venta, categorías, éstas, omnipresentes en la definición y análisis del crimen organizado, (Siegel & Van de Bunt, 2012).

El tráfico de drogas, como manifestación del crimen organizado, y su componente transfronterizo en relación con la gestión fronteriza, es el objeto al que dedica su atención esta tesis doctoral. Ésta busca servir de sustento teórico al Gobierno de Chile a través de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) del Ministerio de Defensa Nacional, para favorecer el consenso necesario con el fin de fomentar la creación de políticas de Estado que permitan la creación de un sistema integral de gestión fronteriza contra el narcotráfico en un escenario geográfico, Latinoamérica, en el que el este fenómeno adquiere cada vez más importancia, constituyéndose como una amenaza en Chile (Alda, 2011).

Es por eso que para llevar a cabo un análisis de la situación se consideran otros dos modelos además del caso chileno: el caso español y el brasileño. El estudio de los casos mencionados deriva de la necesidad de producir indicadores que permitan el análisis de la gestión fronteriza contra el narcotráfico. En este sentido, el análisis previo resulta vital para la generación de un modelo propio ya que, además de la creación de indicadores, le permite beneficiarse de las lecciones aprendidas de otros Estados y

contribuir al debate previo a la selección del modelo adecuado para Chile, evitando la omnipresente copia de modelos y políticas, lo cual ha sido habitual en este país, con nefastas consecuencias (Lahera, 2004) entre sectores diversos que abarcan desde el diseño de las Fuerzas Armadas hasta el sistema educativo general.

La pregunta de investigación básica de esta tesis doctoral se enuncia de la siguiente manera: ¿cuáles son los indicadores que permiten generar una mejor gestión contra el narcotráfico en el caso chileno?

Para responder la citada pregunta, se lleva a cabo un estudio de caso de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en tres escenarios: Brasil, España y Chile. Posteriormente se analizan comparativamente para después concluir con una propuesta de modelo para este último país. La idea básica es aprovechar tanto la generación de indicadores como su análisis para perfilar el debate y avanzar en el desarrollo de la agenda en materia de seguridad transfronteriza.

Después de una aproximación inicial al problema de estudio, se planteó conocer la interrelación de la existencia y desarrollo de los mecanismos de integración regional y de cooperación internacional y su relación con el éxito de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en los tres países que se analizan en esta investigación. La lógica que guía esta investigación parte de las contribuciones previas que han realizado varios autores para el caso específico del narcotráfico (por ejemplo, Alda, 2011) en lo referente a la cooperación multilateral.

El trabajo de investigación se ha desarrollado bajo la hipótesis de que la pertenencia de un país a una experiencia de integración regional y la creación de mecanismos de cooperación internacional eficaces puede influir de manera positiva en el resultado de la gestión fronteriza contra el narcotráfico. El caso de España presenta una peculiaridad en este sentido. En la medida en que se puede suponer que su gestión fronteriza contra el narcotráfico resulta más eficiente que en los otros dos casos examinados, lo cual se puede suponer que es consecuencia de su pertenencia a la Unión Europea como modelo de mecanismo de integración.

Por esa razón, se ha comenzado analizando la política de gestión fronteriza contra el narcotráfico en España, la cual se ha diseñado y ejecutado de manera constante en el tiempo, resultando en una auténtica política de Estado. En cambio, las políticas de

Brasil y Chile han sido de corte coyuntural, resultando en meras políticas públicas de corte ocasional que no han permitido avanzar en una noción integral de la seguridad de la frontera.

El factor diferencial, que en parte puede explicar este mayor éxito de España en la gestión fronteriza, reside en el hecho de que esa política de Estado se ha generado en el marco de una organización internacional de carácter singular, la Unión Europea. Hecho que le otorga una fuerte institucionalidad en relación a lo desarrollado por Lane (2014), respecto a la relación entre europeización y fortaleza institucional, mientras que Brasil y Chile carecen de un mecanismo de integración regional de similares características.

En este sentido, y con el objetivo de dar respuesta a la pregunta de investigación, se pretenden comparar los modelos de políticas de gestión fronteriza contra el narcotráfico de España, Brasil y Chile. El objetivo es generar una propuesta de indicadores que ayude a formular una política pública en esta materia específica para Chile, que permita el debate a través del conocimiento específico y que dé respuesta a sus necesidades.

Para responder a estos interrogantes es imprescindible conocer las distintas visiones que existen sobre el análisis de la gestión fronteriza contra el narcotráfico. La contextualización académica del fenómeno, incluyendo las distintas teorías que se han generado y las correspondientes discusiones, es necesaria para aprovechar el conocimiento acumulado hasta el momento y lograr una mayor profundidad en los resultados de la investigación.

Para desarrollar los objetivos propuestos, se comenzará por describir el modelo de gestión fronteriza contra el narcotráfico de España en el marco de la Unión Europea, teniendo en cuenta que los niveles de interrelación de los dos y la experiencia de integración en sí pueden resultar claves a la hora de analizar si ese factor influye en el éxito de la gestión.

Con el objetivo de contemplar un caso de la región y establecer los oportunos contrastes con el caso chileno, se describe y explica el modelo de gestión fronteriza contra el narcotráfico de Brasil, el cual cuenta con características que le son propias y lo diferencian de los otros dos modelos estudiados, entre las que destaca el despliegue de sus Fuerzas Armadas para hacer frente a la amenaza transfronteriza.



Por otro lado, y dado que el objetivo final es proponer un modelo para Chile, se va a estudiar el desarrollo de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en ese país para conocer sus particularidades y poder, en la fase final, dar cumplimiento a la propuesta.

Una vez analizados los tres modelos, se pretende desarrollar un análisis comparado de la gestión fronteriza contra el narcotráfico entre España, Brasil y Chile que permita determinar los rasgos comunes y diferenciadores de cada uno de los casos de estudio.

Por último, y cómo es habitual en el análisis de políticas públicas, se espera que esta tesis tenga también una dimensión práctica o aplicada. En este sentido, a partir del análisis de la información acopiada, se propondrá un sistema integral de gestión fronteriza contra el narcotráfico en Chile que, situando el caso chileno en el contexto analítico de los tres modelos comparados, contribuya al desarrollo de un control más eficiente de los problemas asociados a este importante reto a la seguridad de los ciudadanos chilenos.

## **1. LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD EN GESTIÓN FRONTERIZA CONTRA EL NARCOTRÁFICO**

Este capítulo, compuesto por el marco teórico y la revisión bibliográfica, proporciona la base teórica que da sustento a la investigación que se desarrolla en esta tesis. Así, incluye el debate acerca de la existencia de una disciplina propia, Seguridad Internacional —o una subdisciplina que forma parte de las Relaciones Internacionales. Además, enuncia los marcos conceptuales principales para esta investigación, entre los que destacan las nociones de securitización y desecuritización, necesarias para entender y analizar tanto la gestión fronteriza contra el narcotráfico como otros temas tangenciales que aparecen en la investigación, como las migraciones. En este sentido, se analiza también el concepto de las áreas grises en cuanto al debate de qué fuerzas resultan las más adecuadas para hacer frente a la amenaza del tráfico ilegal de drogas.

### **1.1. MARCO TEÓRICO: EL DESARROLLO DE LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD Y LAS FRONTERAS**

La caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría suponen un punto de inflexión que tiene como consecuencia que, tras la supremacía del Realismo Clásico como concepción de la seguridad, basado en el elemento militar, el interés nacional y el Estado, haya surgido una corriente de pensamiento que opta por la necesidad de ampliar el concepto de seguridad con el objetivo de dar respuesta a las evidencias empíricas de nuevos riesgos y amenazas (Buzan, Waever, & de Wilde, 1998).

El movimiento de renovación surgió al amparo de la llamada Escuela de Copenhague, que hizo contribuciones doctrinales fundamentales entre las que destacan los nuevos conceptos de seguridad humana y seguridad societal, cuyo desarrollo posterior ha servido de base tanto a concepciones políticas más a la izquierda del arco

como a las más conservadoras. Además, es necesario especificar que el concepto de seguridad humana surge a partir del Informe sobre desarrollo humano de 1994 del Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En este contexto se crearon y desarrollaron varios conceptos, entre los que destacan los de securitización y desecuritización, que pretendían contribuir a generar un marco explicativo para los nuevos fenómenos que comenzaban a hacerse patentes como potenciales amenazas a la seguridad: en primer lugar las agendas económicas y medioambientales en los años 70 y 80 y el crimen organizado en los 90 (Buzan, Waever, & de Wilde, 1998). El impacto de ambos tipos de fenómenos ha motivado la aparición de la nueva idea de los complejos ampliados de seguridad (Buzan & Waever, 2003).

Conviven hoy ambas visiones que tratan de explicar las nuevas situaciones a las que se enfrenta el mundo. En primer lugar, se encuentran los tradicionalistas, autores como Colin S. Gray (2005) o Arturo Sotomayor (2007) que defienden la idea de que los cambios que ha tenido la realidad estudiada no manifiestan aún la suficiente consistencia en el tiempo y en el espacio como para justificar un cambio conceptual de esta magnitud. Desde ese punto de vista, la mutación del marco doctrinal que nos proponen los defensores de la concepción ampliada de la seguridad para tratar de entender la realidad internacional no es, al menos por ahora, necesaria.

A este hecho se le suma el argumento de orden práctico según el cual una ampliación del concepto puede desvirtuar los estudios de seguridad (Ayoob, 2007) ya que se corre el riesgo de que se incluyan temas que no pertenecen a esta esfera y pueden afectar a la coherencia interna del campo de estudio. En este mismo sentido, los críticos de las nuevas doctrinas de la seguridad, como Claudia Aradau (2004), aducen que una concepción indebidamente ampliada de la seguridad podría comprometer al Estado en una mayor cantidad de retos y amenazas para los que no es seguro que tengan capacidad de respuesta. Por otra parte, extender el sentido del concepto de seguridad también supone elevarla a la categoría de bien universal, y por tanto permitir al Estado que tome medidas jurídicas y políticas de mayor nivel, como consecuencia de la creciente securitización de cada vez más problemas.

La adopción de una visión más amplia de la seguridad puede tener implicaciones para los derechos y libertades de los ciudadanos. Esto puede incluso conllevar su limitación, ya que el tratamiento que se hace de las cuestiones de seguridad es menos garantista con el ciudadano que cuando se trata de meras problemáticas políticas o sociales, por lo que es responsabilidad del Estado la de establecer las correctas diferenciaciones.

Para evitar que se produzcan los indeseables efectos mencionados anteriormente, la propia Escuela de Copenhague establece los mecanismos teóricos necesarios para que aquellas realidades sociales que han sido securitizadas, puedan ser devueltas al ámbito de lo político o lo social. Este es precisamente el fundamento del principio de la desecuritización (Wæver, 1995): aquellas realidades políticas o sociales que han sido securitizadas y a las que consecuentemente se ha concedido un mayor nivel de prerrogativas, entendidas éstas como atribuciones para la solución de las amenazas a la seguridad que comportan, pueden volver de nuevo a la agenda política para ser tratadas no como un problema de seguridad, sino como una cuestión meramente política. En ese movimiento de desecuritización, se restauran las garantías de derechos y libertades que habían sido temporalmente eliminadas.

Un desarrollo posterior de este principio lleva a que Barry Buzan (2008) establezca dos aproximaciones complementarias: los complejos homogéneos y heterogéneos de seguridad. Los primeros corresponden a la visión tradicional en virtud de la cual se asume la clásica idea de que los complejos de seguridad se mantienen en sectores específicos entre los que destaca el Estado y el componente militar.

Por el contrario, los complejos heterogéneos suponen una apertura acerca de los sectores que se ven involucrados en la idea de seguridad, ampliando su espectro e incorporando otros actores. Dicha ampliación tiene la ventaja de cubrir una realidad más amplia, en sintonía con las nuevas amenazas y actores que se perciben como característicos de las sociedades contemporáneas, entre las que destacan los actores no estatales como los contratistas de defensa o seguridad y los grupos terroristas.

Dadas las características de esta investigación y su objeto de estudio, nos vamos a enfocar más en la seguridad ampliada resultante de observar los complejos heterogéneos

de seguridad, aunque ello no implica una aceptación acrítica de las nuevas doctrinas de la seguridad ampliada.

Así, por ejemplo, el análisis tangencial que se realiza sobre las migraciones en el Mediterráneo supondrá una propuesta de desecuritización: la inclusión del fenómeno de las migraciones internacionales como un asunto de seguridad no solamente genera distorsiones teóricas, sino que puede afectar a los derechos humanos ya que la migración es un derecho subjetivo para el Derecho Internacional expresado, entre otros, en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes, fruto de lo contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).

El tratamiento de las migraciones como un supuesto de seguridad supone un límite a la eficacia de los mecanismos del Estado para hacer frente al crimen organizado transnacional que, como en el caso del narcotráfico, representa una manifestación de los riesgos genuinos de seguridad.

Dentro de las previsiones teóricas de esta Tesis Doctoral, resulta necesario circunscribir esta investigación dentro de la disciplina de la Seguridad Internacional. Así, es necesario destacar sus características propias y la discusión doctrinal existente sobre si puede entenderse como una disciplina propia o una subdisciplina dentro del campo más amplio de las Relaciones Internacionales (Baldwin, 1997). La respuesta involucra una gran cantidad de valores y concepciones de cómo es y de cómo ha de ser el mundo en que vivimos y la forma de explicarlo.

Así, la concepción de la seguridad ampliada a través de sus múltiples marcos analíticos nos permite acercarnos al fenómeno de estudio de manera más precisa. Los complejos de seguridad regional (Buzan & Waever, 2008), nos ayudan a comprender la necesidad de mantener políticas de seguridad colectivas, así como la cooperación internacional permite alcanzar mayores niveles de seguridad.

Las nociones de securitización y desecuritización ayudan a explicar el uso o no uso de las Fuerzas Armadas (FAS) en misiones no tradicionales y a acercarnos al debate de si están realmente preparadas para afrontar esos retos, o, por lo contrario, no lo están. Ello nos obliga a analizar la problemática de las fronteras porosas y el desafío que representa al Estado las nuevas amenazas transnacionales.

Por otra parte, hace casi dos décadas se desarrolló el concepto de *grey area phenomena* (GAP) que trata de explicar aquellos fenómenos que no son ni negros ni blancos, que no representan en exclusividad ni los asuntos militares ni los puramente civiles —en este caso policiales—, sino que son fruto del entrelazamiento de ambos como consecuencia de la nuevas amenazas de seguridad y de la ampliación del propio concepto. La aceptación de la idea de estas zonas grises hace necesario, por tanto, apostar por la coordinación interagencial<sup>2</sup> y la cooperación internacional (Buchanan, 1996).

Siguiendo esa misma línea argumentativa, el transcurrir del tiempo ha hecho patente cómo se han reducido los conflictos entre actores estatales a la vez que ha existido un claro aumento de las amenazas de seguridad que escapan a los esquemas de la guerra convencional (Grundy-Warr, 1998). Estos cambios en la evolución de los conflictos y amenazas a la seguridad, han hecho necesario un riguroso monitoreamiento de esos fenómenos y han permitido el desarrollo de la teoría de las áreas grises. Se trata de zonas en las que se despliegan amenazas a la estabilidad soberana de los Estados, tanto de naturaleza violenta (grupos terroristas, narcotraficantes...) como no violenta (degradación medioambiental, hambrunas y enfermedades) (Chalk, 1998).

Enfocándonos en el desarrollo de las primeras, y en especial del narcotráfico, observamos cómo existen cuatro características que según Chalk pueden facilitar su crecimiento: la dolarización del planeta, la globalización, el resurgimiento de las identidades ancestrales y la proliferación del tráfico de armas (Chalk, 1998). Estas cuatro categorías facilitan el componente transnacional y global del problema en tanto que generan una mayor interconexión, no solamente cultural o de personas sino también monetaria, dadas las facilidades existentes para el cambio de divisas. Además, el autor antes mencionado desarrolla la conexión del tráfico de drogas con otros ilícitos, entre los que destaca el tráfico de armas, ampliamente relacionado con el anterior.

En términos prácticos, la doctrina se ha esforzado en proponer medidas que puedan contribuir a luchar contra las amenazas incluidas en los GAP como la cooperación transnacional. La cooperación entre las agencias de seguridad de diferentes países

---

<sup>2</sup> Aquel nivel de trabajo coordinado que se produce entre dos o más instituciones de un mismo país.

permitiría abordar con eficacia el carácter multidimensional y transnacional de esas amenazas (Hiltner, 2008) fruto de la globalización y de la cada vez mayor interconexión entre los territorios. De este modo, Reinicke, (1997) ha planteado que la única solución a los problemas a los que nos enfrentamos pasa por la generación de políticas públicas globales que puedan relegar a un segundo plano a los Estados-nación y su capacidad de respuesta.

Así, las políticas públicas globales son el mecanismo que muchos autores han determinado como el más eficiente a la hora de enfrentar ciertas amenazas a la seguridad. En este sentido Torres Rojas y de la Puente Lafoy (2001) proponen su análisis y evaluación como mecanismo para afrontar amenazas a la seguridad.

La jurista canadiense Alice Woolley (2008) desarrolla un enfoque complementario al de los autores antes citados, y en el que subraya la importancia de las políticas públicas nacionales a través de la referencia a los programas de seguridad nacional. Lo cual relaciona con el ordenamiento jurídico y la manera en la que, a través del Derecho, las políticas públicas tienen que estar conectadas con la dimensionalidad jurídica, para asegurar así que no exista un vacío democrático y que se carezca de la certeza de que las políticas públicas reflejan la voluntad popular. Es así como la autora considera que ha de generarse la sinergia necesaria entre la parte política y la jurídica, cuyos ámbitos de actuación han de ser complementarios.

De una manera mucho más crítica, Navlakha (2002) plantea que las políticas públicas de seguridad pueden suponer un riesgo contra la democracia en el proceso de la construcción del enemigo y de las posibles amenazas que pueden derivar de él, lo que podría suponer una disminución de los niveles democráticos acercándose hacia el autoritarismo.

Hay un mayor nivel de consenso en la idea de que existe una tendencia hacia un mayor intercambio comercial y de personas entre los distintos países del mundo, por lo que es necesario contribuir a un diseño efectivo que garantice la eficacia, la eficiencia del sistema estatal de prevención de los fenómenos transnacionales susceptibles de ser incluidos en alguno de los tipos penales relacionados con el crimen organizado y el libre ejercicio de los derechos y las libertades.

En este sentido, académicos de dos universidades canadienses demostraron, a través de un estudio econométrico, cómo el intercambio comercial entre Canadá y EEUU pudo verse reducido tras el aumento de control fronterizo entre ambos países, en los momentos posteriores al atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001. Para evitar que se produzcan efectos indeseables consecuencia de la protección contra los ilícitos, proponen tener en cuenta en el diseño de las políticas públicas de gestión fronteriza el impacto económico que un fortalecimiento de la seguridad podría tener en la escala global (Globerman & Storer, 2009).

De hecho, con ese objetivo, el Gobierno de Estados Unidos (EEUU) propuso, tras los atentados del 11 S, el establecimiento de un perímetro de seguridad norteamericano a través de la Segunda Directiva Presidencial de Seguridad Nacional de octubre de 2001 (César Bartolomé, 2006) y la firma de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes que evidencian la relación entre gestión fronteriza y salvaguarda de la seguridad nacional (Gabriel, Jiménez, & Macdonald, 2006).

Es precisamente en cuanto a ese concepto, el de seguridad nacional, que se ha dado el debate en torno a lo adecuado de la utilización de fuerzas armadas (FAS) en la represión de aquellas manifestaciones de crimen organizado que ponen en riesgo la seguridad de los Estados con especial importancia en América Latina y en particular en relación al narcotráfico.

Además, desde que hace más de 100 años se firmara en La Haya (Países Bajos) la Convención Internacional del Opio, la lucha contra el tráfico de drogas adquirió una dimensión internacional, poniendo de manifiesto el interés de la comunidad de naciones en hacer frente a este fenómeno.

En consecuencia, la gestión de las fronteras resulta un tema de investigación cuya relevancia aumenta a partir de la caída del Muro de Berlín y progresivamente conforme la globalización se hace más patente y se cristaliza un choque entre la soberanía como concepto tradicional de los Estados y las lógicas tradicionales tal y como se desarrolla en la llamada Escuela de Copenhague, por autores como Barry Buzan (2008).



## 1.2. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA: EL MARCO JURÍDICO POLÍTICO INTERNACIONAL DE LA GESTIÓN DE FRONTERAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO

La creación de la Oficina de Naciones Unidas para la Prevención de la Droga y el Delito (UNODC), como organismo especializado en la lucha contra el narcotráfico, en el año 2002, siguió manifestando la gran importancia que se concedía a la lucha contra este problema en el siglo XXI, en el contexto de un mundo cada vez más interconectado.

En este escenario, las Naciones Unidas consideran que el narcotráfico como manifestación del crimen organizado es una preocupación creciente que genera unos ingresos ilegales de 322 mil millones de dólares estadounidenses (USD) al año. Hecho que conlleva el debilitamiento de las instituciones y del Estado de Derecho, con especial incidencia en aquellos países que resultan más proclives a sufrir esta problemática.

Estas consideraciones llevaron a la Organización de Naciones Unidas (ONU) a afirmar, a través del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), que una adecuada gestión fronteriza es vital para garantizar la estabilidad nacional y regional, así como el crecimiento económico. Una gestión fronteiza eficiente reduce varios ilícitos entre los que se menciona específicamente el tráfico de drogas (PNUD Naciones Unidas, 2014).

En ese mismo sentido, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) desarrolló el *Integrated Border Management Task Force* que es el punto central de contacto de la seguridad fronteriza internacional dentro de la estructura de INTERPOL.

Así mismo, la Unión Europea, también consciente de la importancia del desarrollo de esta área, se manifiesta en parecido sentido en la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003, atribuyendo a las fronteras la capacidad inherente de vincular indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad. Es precisamente para hacer frente a esta amenaza que se creó en el año 2004 la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (FRONTEX). Su objetivo es el de articular la cooperación operativa entre Estados miembros, en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores

y ayudar a éstos en la formación de los guardias fronterizos nacionales, entre otras funciones.

Sin embargo, y aunque existe un amplio consenso acerca de la importancia de una adecuada gestión fronteriza, algunos países en desarrollo encuentran dificultad para tener un exitoso monitoreo de sus fronteras. A ello concurren varias causas, entre las que se encuentran la debilidad institucional y la ausencia de planificación a medio y largo plazo en el sentido mencionado en un informe de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre seguridad en las Américas (Organización de Estados Americanos, 2008).

En este marco, el narcotráfico representa una importante amenaza mundial, que excede el daño individual que causa el consumo de drogas y afecta a los niveles económico y gubernamental debilitando las correspondientes capacidades que existen para combatirlo tal y como señala, entre otros, Lucía Dammert (2010). Este problema ha merecido la atención de Naciones Unidas desde hace más de un siglo y monopoliza la atención de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), responsable de asistir a los Estados miembros en su lucha contra las drogas ilícitas, entre otros delitos relacionados.

En el contexto de la Unión Europea, el problema del narcotráfico también ha representado un objeto de preocupación que llevó a la creación del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA por sus siglas en inglés). A la vez, en la Estrategia Europea de Seguridad se destaca el narcotráfico y su conexión con el crimen organizado como una de las principales amenazas (Unión Europea, 2003).

En el contexto de la Organización de Estados Americanos (OEA), y en particular tras la Declaración de Seguridad de las Américas (DSA) del año 2003, que manifestó que la nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio tenía que contemplar su carácter multidimensional y debía considerar tanto las amenazas tradicionales como las “nuevas amenazas”, el narcotráfico se considera la mayor amenaza para el MERCOSUR, los Países Andinos, Centroamérica y el Caribe (Rojas Aravena, 2004) en el contexto post Declaración.

La DSA atribuye al narcotráfico varias características, entre las que destaca su carácter de problema de alcance mundial. Constituido en nueva amenaza, el narcotráfico

pone en peligro la seguridad de los Estados y debe analizarse y enfrentarse desde una perspectiva intersectorial teniendo en cuenta su transnacionalidad.

En su apuesta por el concepto y el desarrollo del término “seguridad multidimensional” (Declaración sobre Seguridad en las Américas, 2003), la propia OEA ha creado la Secretaría de Seguridad Multidimensional con el fin de promover la cooperación entre los Estados miembros de la OEA. Para evaluar, prevenir, enfrentar y responder a las amenazas a la seguridad su estructura se organiza en tres áreas de entre las que destaca la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

En el contexto de esa región destaca un país que, por la extensión de sus fronteras resulta de especial interés para el objeto de estudio de esta investigación ya que permite profundizar en la relación entre gestión de fronteras y prevención del narcotráfico como manifestación del crimen organizado transnacional.

Es así como se comprueba que se trata de un Estado cuyo territorio es utilizado como tránsito de estupefacientes hacia Europa, a la vez que crece su consumo interno (UNODC, 2013). Estas circunstancias, agravadas por su situación geográfica y el hecho de que comparta frontera terrestre con dos de los tres productores de cocaína del mundo (Perú y Bolivia), además de su excelente acceso marítimo hacia otros países consumidores, hacen que el estudio de esta realidad resulte conveniente.

Como respuesta a este fenómeno, Chile ha diseñado e implementado políticas públicas de gestión fronteriza contra el narcotráfico. La necesidad de controlar el narcotráfico ha sido señalada por la Unión Europea en su Estrategia País (European Commission, 2010), ya que el mayor de los incentivos para la existencia de narcotráfico en Chile radica en la dificultad de monitoreamiento de sus extensas fronteras y puertos.

Sin embargo, una vez analizado el escenario, se observa que las mencionadas políticas públicas no se han conformado aún en políticas de Estado, sino que han sido diseñadas, implementadas y a veces evaluadas de manera corto placista, no habiéndose conseguido todavía los necesarios consensos de Estado que aumentarían de manera decisiva su eficacia.

### 1.3. LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA SEGURIDAD NACIONAL

El concepto de Seguridad Nacional fue definido en 1948 por el diplomático estadounidense George Kennan. Según este autor, para él la interferencia o la amenaza de potencias extranjeras constituían el eje del arquetipo del mundo bipolar, en el que las Fuerzas Armadas tenían atribuida la defensa de la soberanía y las fronteras de los Estados (Laborie, 2013), dirigidas y entrenadas para hacer frente a ejércitos y armadas extranjeros.

Sin embargo, tras la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría hubo una mutación del concepto de seguridad, el cual se adaptó a las nuevas necesidades y realidades, evidenciándose aún más al comienzo del siglo XXI. Así se ha incluido el nuevo concepto, en las bases teóricas de las Organizaciones Internacionales, también en el seno de Naciones Unidas que, en el año 2000, en su Informe del Milenio, señaló la necesidad de expandir el concepto de seguridad, más allá de la defensa del territorio contra ataques externos (Fuentes, 2005).

De hecho, la conceptualización del término seguridad no solamente es modificable dados los nuevos desafíos y cambios, sino que, además, Robert Fisher, Edward Halibozek y Gion Green (2008) han demostrado cómo no es posible llegar a acuerdos universales en cuanto a su objetiva definición. Sin embargo, David Brooks, definió las 13 categorías existentes en el marco australiano de seguridad (Brooks, 2010) evidenciando, así, la diversidad en cuanto a la conceptualización del término.

Además, se observa cómo el concepto de seguridad nacional se adapta a la nueva realidad en la que los Estados ya no son necesariamente el actor principal, combinándose la acción de Organizaciones Internacionales y de actores subestatales (Laborie, 2013).

Es por eso que algunos autores han descrito la desaparición de la diferenciación entre seguridad interior y exterior (Orozco, 2010) así como otros han incluido otras amenazas, las cuales han introducido en el marco de análisis de la seguridad, securitizándolas, por tanto (Buzan, Waever, & de Wilde, 1998).

En ese marco, Mario Laborie (2013) analiza cómo han de afrontarse esos nuevos riesgos y amenazas, entre los que destaca aquellos con componente transfronterizo, como el crimen organizado.

Es, en consecuencia, de la necesidad expresada de buscar la manera de afrontar esos nuevos riesgos y amenazas y de la combinación del componente transfronterizo y el del crimen organizado, que se fundamenta este capítulo de libro. Aquí se ahonda en la relación entre el concepto de seguridad nacional, la multidimensionalidad de la misma y una comparativa de la gestión fronteriza del narcotráfico como manifestación del crimen organizado en España, Brasil y Chile.

En este sentido, la complejidad resultante de comparar realidades tan diversas exige la comprensión teórica necesaria de las peculiaridades propias de Europa, la América lusófona e Hispanoamérica, respectivamente y, dentro de ellas, de España, Brasil y Chile.

Héctor Saint-Pierre (2012) ha investigado y desarrollado el impacto de la traslación de las teorías generadas en Europa a Latinoamérica, así como la distorsión que generaron, también en el ámbito de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Nacional, para llegar a desarrollar una crítica del concepto de seguridad multidimensional, al que acusa de ser demasiado amplio y “no permitir la comprensión del fenómeno” por su “insoportable peso polisémico” (Saint-Pierre, 2012, p. 21)

En cuanto al desarrollo histórico del concepto, éste tiene en la situación del Continente Americano en la segunda mitad del siglo XX. En concreto, a partir del Tratado de Río de 1947 y de la evolución de la Guerra Fría en el Continente, teniendo su punto de inflexión en la serie de ataques producidos en suelo estadounidense el 11 de septiembre de 2001, que marcaron la creación y definición del concepto de seguridad multidimensional en la Conferencia Especial sobre Seguridad. De esta reunión bilateral resulta la Declaración sobre Seguridad en las Américas en el año 2003 en México D.F. (Marcella, 2013).

La declaración destaca cómo tanto el crimen organizado, así como el problema mundial de las drogas son preocupaciones u otros retos a la seguridad, además de incluirse una larga lista de amenazas políticas, económicas, sociales, de salud y ambientales (Chillier & Freeman, 2005).

En ese contexto de ampliación del concepto de seguridad y fruto de la fusión de los antiguos conceptos de seguridad interior y defensa exterior, surge la discusión frente al diseño de la estructura de seguridad necesaria para hacerles frente (Edmunds, 2006). De

entre ellos, hay los que defienden que las Fuerzas Armadas están llamadas a jugar un papel más relevante en este particular, aunque sea de manera tangencial (Grupo de Trabajo en Seguridad Regional, 2013), frente aquellos que, como Arturo Sotomayor (2007), opinan que ha de reservárselas para que continúen ejerciendo su rol tradicional y, los que, como Carlos Ojeda, propugnan que tanto las Fuerzas Armadas como las de Orden y Seguridad han de definir, legalizar y respaldar las tareas “sin quedarse amarrados a viejas concepciones unifuncionales, pero a la vez resguardando su naturaleza distintiva” (Ojeda, 2013, p. 96).

Entre esas visiones, figuran también aquellos que han mantenido que los Institutos Armados de carácter militar, las conocidas como fuerzas medias, le permiten a los gobiernos evitar el recurso a servirse de las Fuerzas Armadas en seguridad, a la vez que suponen una alternativa a las policías civiles que, en el caso latinoamericano, han demostrado en ocasiones inoperatividad e ineficiencia (Alda, 2013).

En ese sentido, se analiza la gestión fronteriza de España, Brasil y Chile y su conexión con los debates de Seguridad Nacional y Seguridad Multidimensional en especial la amenaza transnacional del narcotráfico y la búsqueda de un modelo efectivo de gestión fronteriza.

## 2. METODOLOGÍA

En el presente capítulo se motivan las decisiones metodológicas tomadas y desarrolladas a lo largo de la tesis doctoral. Para ello se ilustra el proceso que se ha seguido en la investigación mostrando, además, lo que King, Keohane y Verba (2012) denominan los andamiajes de la investigación. Es decir, todas aquellas dificultades que han surgido en el diseño de la investigación y las herramientas metodológicas utilizadas para afrontarlas.

### 2.1. DEL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN

En esta tesis doctoral se llevan a cabo tres estudios de caso de gestión fronteriza contra el narcotráfico: España Brasil y Chile, para después analizarlos comparativamente con el objetivo de establecer categorías que permitan el conocimiento en profundidad de los distintos modelos y la generación de indicadores que permitan la propuesta de un modelo para Chile que combine el conocimiento tanto de las características peculiares de este país como el desarrollo de las categorías generales obtenidas del estudio comparado.

Para ello, en una primera etapa se realiza el estudio de caso para cada modelo de gestión fronteriza, siguiendo lo establecido por Robert Yin (2003), quien plantea el estudio de caso como un método adecuado para el análisis en investigaciones explicativas. El objetivo es doble: de una parte, construir argumentos descriptivos que respondan a la pregunta por el cómo se abordan en cada uno de los casos analizados los problemas de la gestión fronteriza contra el narcotráfico; y de otra, elaborar argumentos explicativos para responder a la pregunta de *por qué* se ha optado por unas u otras

políticas de control de fronteras (Gerring, 2014). En esta investigación, se trata de considerar cómo gestiona cada país de entre los estudiados sus fronteras. La respuesta a la pregunta por el *cómo* hay que buscarla en el análisis de su operatividad; la respuesta a la pregunta del *por qué* hay que buscarla en el marco jurídico de cada país y en los enfoques políticos que subyacen al entramado normativo.

Además, esta investigación versa sobre un objeto de estudio que se instala dentro de los conocidos como hechos de la vida real, en tanto que: “The case study method allows investigators to retain the holistic and meaningful characteristics of real life events- such as individual life cycles, organizational and managerial processes, neighborhood change, international relations, and the maturation of industries” (Yin, 2003, p. 2).

Inicialmente, la necesidad de analizar cada caso particular como un sistema único nace del supuesto de que los estudios de caso (N=1) permiten estudiar en profundidad una multiplicidad de características detalladas que no son accesibles a la investigación cuantitativa basada en N grandes. El *trade-off* entre número de casos y características de los casos se resuelve, en este primer momento, mediante una apuesta por la descripción intensiva de las peculiaridades de las unidades analizadas. Ahora bien, el estudio de un caso único permite la búsqueda y detección de las especificidades propias de cada unidad observada y la elaboración de indicadores particulares que sin embargo resultan de interés para la investigación en su conjunto. Cuando se introduce la perspectiva comparada, los estudios de caso hacen posible avanzar hacia conclusiones más generales que las contenidas en la información relativa a cada caso. De este modo, son un primer paso hacia la generalización de las conclusiones obtenidas de la simple observación de unidades.

Además, King, Keohane y Verba, (2012, p. 55) manifiestan que “(...) los estudios de caso son esenciales para la descripción y, por tanto, para las ciencias sociales. No tiene sentido intentar explicar lo que antes no se ha descrito con un razonable grado de precisión”. Además, inciden estos autores en la utilidad de los estudios de caso comparados, los cuales pueden generar inferencias causales válidas siempre que cumplan con varios criterios entre los que se encuentran la falta de sesgo y la eficiencia.

Consecuencia de lo anterior, en una segunda etapa se realiza un análisis comparado cualitativo de las variables que parecieron ser las más relevantes en el estudio de cada



caso. En este sentido, se utiliza “el método comparativo cualitativo, [el cual] apunta a fortalecer la capacidad heurística del tipo de explicación causal a que puede dar lugar el método cuando el esfuerzo de indagación se construye desde la mirada cualitativa de los procesos sociales” (Ariza y Grandini, 2012, p. 501). El método comparativo cualitativo es idóneo para analizar relaciones causales con un número reducido de casos (Gerring, 2014). Como es obvio, el propósito de este ejercicio de comparación es, tras estudiar a fondo cada caso, dotar a la investigación de un sentido más global (o, si se quiere, generalizable) que el que se obtiene a partir de los casos analizados uno a uno. En definitiva, de lo que se trata es de elaborar una propuesta para Chile con mejores fundamentos analíticos y metodológicos que se basan en el análisis de la experiencia de otros casos y en las respuestas que estos han dado a problemas similares (de gestión fronteriza).

## **2.2. DE LA ELECCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO**

El estudio de la gestión fronteriza y, en particular, de la gestión fronteriza contra el narcotráfico es un área de estudio de interés permanente de los Estados y de reflexión académica. Los problemas de la gestión fronteriza, que han sido objeto tradicional de preocupación de los Estados, lo son aún más en el contexto actual de la globalización, que produce cambios en el esquema fronterizo, a partir de la aparición de nuevos actores transnacionales que influyen en su modelación. Por ello, y por los motivos que se han apuntado tanto en el marco teórico como en la revisión bibliográfica, se ha tomado esta temática como principal objeto de este estudio.

Además, para el caso particular del país de propuesta, Chile, que delimita nuestro objeto de estudio y es potencialmente el principal beneficiario de los resultados de esta investigación, se han tomado en cuenta las oportunidades metodológicas de la investigación cualitativa. Estas cumplen con la exigencia expresada por Denzin y Giardina (2012) acerca de que la elección del tipo de diseño ha de estar determinada por la oportunidad de aprender, lo cual ya fue establecido por Robert Stake (1994) hace ya dos décadas. Desde su contribución se desprende que ha de diseñarse una investigación que permita el fácil acceso al campo y el establecimiento de relaciones con los informantes que le otorgue credibilidad y calidad a la investigación. Esta previsión hace

que en ocasiones se entrelacen las circunstancias personales y profesionales del investigador.

En este sentido, es necesario mencionar que, debido a la función docente del doctorando en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), en cinco programas de estudios centrados en el fenómeno del narcotráfico durante cuatro semestres consecutivos, aquel pudo establecer contacto con numerosos funcionarios públicos del Gobierno de Chile. Estos contactos le permitieron llevar a cabo un muestreo de bola de nieve que multiplica las probabilidades de éxito de la investigación (Atkinson & Flint, 2004). Estas oportunidades prácticas de desarrollar la investigación sobre el terreno fueron otro de los factores que favoreció la elección del caso de propuesta y le otorgaron un sentido práctico a la investigación.

### **2.3. DE LA ELECCIÓN DE LOS CASOS**

En primer lugar se analizó la gestión española de la frontera terrestre y marítima con Marruecos. El modelo español de gestión fronteriza es peculiar respecto a los otros dos analizados y su elección está plenamente justificada en la medida en que permite conocer de qué manera la pertenencia de España a un organismo supranacional como la Unión Europea, contribuye a facilitar la creación de una política y un marco jurídico que permitan el establecimiento de una Política de Estado sobre gestión fronteriza contra el narcotráfico. La hipótesis aquí es que la integración regional en un organismo de carácter supranacional es el factor determinante en relación a la adopción de determinadas políticas públicas de gestión y control de las fronteras.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el investigador se desplazó a Marruecos, en febrero de 2014 para desarrollar el trabajo de campo.

En segundo lugar se analizó el caso brasileño para identificar el rol de las policías y de las Fuerzas Armadas brasileñas en la gestión fronteriza contra el narcotráfico en el contexto del marco tanto jurídico como de la política pública específica de ese país. Esta decisión se fundamenta en el hecho de que Brasil cuenta con la experiencia de compartir frontera terrestre con 10 países, por una extensión total de 16.882 kilómetros de los que la mitad corresponden a la frontera con los tres productores de cocaína de mundo: Perú, Colombia y Bolivia. Además, Brasil representa un caso de intento de control de las

fronteras de carácter mixto (en el que, a diferencia de lo que sucede en otros países, participan tanto policías como las propias fuerzas armadas). Es en este contexto donde el ex Ministro de Defensa del Gobierno de Chile, Andrés Allamand calificó el programa de Brasil sobre protección de fronteras como de “alto interés para Chile” en el contexto de una visita oficial a ese país en julio de 2011.

En tercer lugar se desarrolló un estudio teórico en profundidad de las políticas públicas chilenas de gestión fronteriza contra el narcotráfico, constituidas por el Plan Vigía y el Plan Frontera Norte. Estos planes han incluido diversas instituciones y tecnologías, pero sin embargo no han sido suficientes para combatir la complejidad del fenómeno, ya sea por lo gradual de la implementación y por las acusaciones de falta de probidad con la gestión de los recursos, hechos ambos que ilustran que más que políticas integrales de solución a largo plazo, sean políticas de Gobierno.

En este sentido, las políticas, entendidas como respuestas que el Estado da a ciertas demandas de la sociedad quedan divididas en dos grupos a los efectos de esta investigación. En primer lugar, las políticas de Gobierno son aquellas cuyo ciclo se circunscribe al mandato de la autoridad política correspondiente y a la falta de consenso con la oposición y otras fuerzas políticas. Tienen como característica inherente su cortoplacismo, ya que la ausencia de consenso con el resto de las fuerzas políticas no permiten mantenerlas más allá del cambio en el poder ejecutivo.

En segundo lugar, las políticas de Estado serían aquellas que se mantienen independientemente del gobierno que esté desarrollando sus funciones, son fruto del consenso de las fuerzas políticas en cuanto al interés general que deriva de su mantenimiento y tienen un mayor grado de permanencia en el tiempo que las políticas de Gobierno.

Sin embargo, a pesar de que la diferenciación conceptual es clara, la doctrina ya ha clarificado que al inicio de su implementación no es posible hacer una distinción tajante entre ambas, ya que no se les ha concedido el tiempo necesario para poder observar su evolución y comprobar hasta qué punto se mantienen con los cambios de gobierno (Manski, 2013).

## 2.4 DISEÑO Y DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

En el desarrollo empírico de esta investigación se ha optado por utilizar una metodología cualitativa para analizar la información aportada por las fuentes a las que se ha tenido acceso en la Escola Superior de Guerra de Río de Janeiro (Brasil). El estudio de la información que suministran este tipo de fuentes requiere la utilización de una técnica flexible y adaptable a una gran variedad de situaciones. La metodología cualitativa es, por lo tanto, la más adecuada para comprender este tipo de evidencias, algo en lo que coinciden Guba y Lincoln (1982), Marecek (2003) y Rennie (1998).

Toda una influyente corriente epistemológica que se apoya, entre otros, en Max Weber (1974) defiende que, para las ciencias sociales, el aspecto de la realidad más interesante a destacar es el cualitativo, ya que su comprensión revisiscente difiere de aquellas fórmulas empleadas para comprender las lógicas de las ciencias naturales.

Bajo estas premisas, en el desarrollo de esta investigación se establecieron cuatro momentos distintos que delimitan las principales fases de su elaboración. Aunque, debido a las constantes retroalimentaciones en el tiempo que conlleva, la investigación cualitativa no puede entenderse solamente como una secuencia lineal de operaciones, es posible distinguir las siguientes etapas: fase reflexiva, trabajo de campo, fase analítica y fase informativa.

En cuanto al diseño, éste comenzó con un planteamiento de definición del problema y revisión de la bibliografía contenida en el marco teórico.

Posteriormente se procedió a la formulación de objetivos e hipótesis y a diseñar la estrategia de recogida de datos que permitieran aportar explicaciones razonables de los fenómenos de estudio. El fin último de esta investigación es contribuir a la creación de un cuerpo de conocimientos y proporcionar información válida y confiable para la toma de decisiones que optimicen la información existente en la lucha contra el narcotráfico a través de una adecuada gestión fronteriza.

En lo relativo a la ejecución, se planteó esta investigación en función a los objetivos y con metodología cualitativa que permitiera dar respuesta a éstos. Con el objetivo de complementar la parte cualitativa se utilizó información cuantitativa, lo cual es coherente con el diseño de la presente tesis.

En este sentido, se ha procurado estar en sintonía con las propuestas metodológicas actuales en Seguridad y Defensa a través de un método de análisis comparado, que permite conocer la actual situación de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en España, Brasil y Chile.

#### **2.4.1. Fase reflexiva**

La formulación de esta fase está basada en la aportación de King, Keohane y Verba (2012) y de Stake (1994), cuyo trabajo consistió en desarrollar el área de los métodos de investigación con énfasis en los estudios de caso. Según este último autor, la elección del tipo de diseño ha de venir determinada por lo que él denomina la oportunidad para aprender lo más posible sobre el objeto de investigación.

Así, en esta primera etapa, el investigador estuvo inmerso en el reconocimiento de su objeto de estudio, así como en la bibliografía seleccionada, principalmente del área de Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional, para así desarrollar la problematización del objeto de la investigación y reconocer, en una primera impresión, la brecha entre la realidad empírica y las teorías.

Además, durante una estancia de investigación en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos durante el primer semestre del año 2013, y con la finalidad de redactar el Trabajo de Investigación Fin de Master (TIFM), el investigador pudo observar de qué manera la situación actual del narcotráfico en Chile estaba directamente vinculada con la escasa capacidad del país para monitorear sus fronteras. Esta falta de capacidad es fruto de dos características: la primera, la larga extensión de las fronteras, un rasgo geográfico prácticamente inmutable; y la segunda, una serie de factores (falta de planificación a largo plazo, desconocimiento de la realidad nacional...) que tenían como consecuencia la ineficacia de los escasos y poco planificados mecanismos del Estado de Chile. Naturalmente, este último es el único de los dos componentes sobre el que se puede actuar políticamente sin mermar la integridad territorial chilena.

Lo anterior dio paso a la construcción del proyecto de tesis con la correspondiente formulación de objetivos e hipótesis de investigación, y las preguntas de las cuáles parte esta investigación, dedicadas a la gestión fronteriza como mecanismo eficaz de lucha contra el flujo de drogas bajo el supuesto de que lo prioritario es dificultar la entrada de

sustancias en el territorio. El control en la frontera impide que su tráfico dentro del territorio sea causa de vulneración de bienes jurídicos.

De esa manera, los esfuerzos puestos en la gestión fronteriza contra el narcotráfico resultan los más eficientes, al bloquearse los ilícitos efectos de este al comienzo del problema.

#### **2.4.2. Trabajo de campo**

Para cumplir con los objetivos marcados en esta tesis, el doctorando se propuso conocer todos los escenarios sobre los que versa la investigación y hacerlo de manera presencial. Así, desde su desempeño profesional como investigador de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos tuvo acceso al convenio que une a esa institución con la *Escola Superior de Guerra do Brasil* (ESGBr) que, creada por la Ley 785/49, es el Instituto de Altos Estudios de Política, Estrategia y Defensa perteneciente al Ministerio de Defensa, con sede en Río de Janeiro. En este sentido, solicitó poder desarrollar dos estancias de investigación, la primera entre noviembre y diciembre de 2013 y la segunda en febrero de 2014 en marco del proyecto ANEPE Inv-04-2013 titulado “Política pública brasileña de gestión fronteriza contra el narcotráfico”.

En la primera fase, el investigador solicitó acceso a los fondos bibliográficos de la ESGBr. Asimismo, diseñó un ciclo de entrevistas formales grabadas, bajo la garantía de un consentimiento informado, con los distintos funcionarios de esa institución que habían tenido algún grado de implicación con las Operaciones Ágata<sup>3</sup>, la Centinela<sup>4</sup> o cualquier otra experiencia de gestión fronteriza.

El resultado metodológico condujo a la conclusión de que las personas con las que más grado de vinculación profesional consiguió el doctorando tenían una predisposición superior a hablar honestamente, con lo que parecía haber una relación directa entre la confiabilidad mostrada ante no mencionar sus nombres o el contenido de la conversación y la cantidad y calidad de la información entregada.

---

<sup>3</sup> Despliegue de militares en el territorio fronterizo de manera coyuntural y muy limitada en el tiempo.

<sup>4</sup> Operación de la Policía Federal (PF) de corte permanente.

Así, se llevaron a cabo entrevistas y grupos de discusión meramente formales en las que se repetían las palabras de la Ley o de la Estrategia siendo esa la garantía de que, de desvelarse la identidad del informante o el contenido de la conversación, nada del contenido podía suponer un problema laboral para el emisor.

Estas conversaciones fueron más comunes en el caso de Brasil que en el del de Chile o España dada la relación apuntada entre la confianza en la persona y el resultado de las entrevistas y/o grupos de discusión. En el caso chileno, esa confianza se basa en ser el doctorando un funcionario del Ministerio de Defensa Nacional; en el de España, por ser un nacional de ese país y haber tenido contacto con varios funcionarios de distintos Ministerios.

En ese sentido, quizás las entrevistas más clarificadoras en el caso brasileño y la información de más utilidad surgieron en interacciones informales con académicos y militares en situaciones sociales varias, desde compartir el desayuno o la comida en la ESGBr a conversaciones de pasillo o incluso fuera del recinto militar, aunque también existieron conversaciones que permitieron profundizar en el ámbito específico que fueron grabadas con la garantía de un consentimiento informado.

La segunda estancia de investigación en la ESGBr consistió en la presentación de los datos obtenidos y analizados en la primera etapa con el objeto de validar la información y conocer de qué manera podría ser enriquecida, siguiendo los preceptos metodológicos expresados por Tójar (2006). Para ello se organizó un seminario en el que estuvieron invitados varios académicos cuyas aportaciones fueron fundamentales para corregir y desarrollar aquellos aspectos necesarios y así garantizar la fiabilidad de la investigación cualitativa (Zapata-Barrero & Sánchez-Montijano, 2011).

Además, con el objetivo de desarrollar la parte correspondiente a España en su frontera con Marruecos, se organizó un viaje de campo en febrero de 2014 que tuvo como objetivo el desarrollo de entrevistas y grupos de discusión a funcionarios españoles, así como la observación directa de mecanismos de gestión fronteriza tanto en la frontera terrestre con Ceuta como la marítima en el Estrecho, en el marco del proyecto ANEPE 201405 titulado “Gestión fronteriza contra el narcotráfico en el Estrecho de Gibraltar”.

Para ello, el desplazamiento comenzó en Rabat, la capital del Reino de Marruecos, donde se permitió el ingreso del investigador a la Embajada de España. No obstante, debido a la coyuntura del momento, que coincidió con una crisis de saltos en las vallas de Melilla y Ceuta, muchos de los funcionarios se negaron a hablar con el investigador siguiendo las órdenes emitidas por sus respectivas instituciones. Aun así, uno de ellos, el magistrado-juez de enlace, concedió una entrevista formal que resultó muy reveladora para los fines de esta investigación.

Desde allí, el doctorando recorrió Marruecos por tierra hasta llegar a Arcilla, donde se reunió con un grupo de profesores de español que, teniendo contacto con la población local, contribuyeron a explicar el contexto de la frontera terrestre y marítima y las rutas de tráfico de sustancias. Dicho contexto quedó aún mejor ilustrado a la llegada a Tánger, desde donde el investigador cruzó la frontera terrestre hacia Ceuta desplazándose posteriormente a la Península y a Madrid, donde visitó la Dirección General de la Guardia Civil y, en ella el Centro de Operaciones de la Guardia Civil desde el que se monitorea el conjunto del SIVE. Allí realizó una entrevista al Comandante GC DEM Jefe del SIVE.

De vuelta a Santiago de Chile, el doctorando continuó desarrollando su función de manera presencial en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, en el Departamento de Investigación, desde donde llevó a cabo las distintas entrevistas y los grupos de discusión, así como los formularios Delphi que iban a ser aplicados a los funcionarios de Carabineros de Chile y de DIRECTEMAR. Esta última tarea requirió un desplazamiento a la sede de este último organismo en Valparaíso, donde se hicieron entrevistas y grupos de discusión a la O.S.7. de Carabineros en Santiago de Chile.

Los cuestionarios Delphi entregados, consistentes en tres envíos durante tres semanas fueron remitidos tanto a los funcionarios de O.S.7. como de DIRECTEMAR y cumplieron lo establecido por la doctrina en su uso general (Linstone, Turoff, & Helmer, 2002) como en su adaptación al análisis de políticas (Buck, Gross, Hakim, & Weinblatt, 1993), todo ello en el marco del proyecto de investigación ANEPE titulado “Gestión fronteriza contra el narcotráfico: una propuesta para Chile”.



### 2.4.3. Fase analítica

Tras la fase de trabajo de campo, se procedió al análisis de la información a través de diversas técnicas que consistieron en la identificación y clasificación de un conjunto de datos que constituyen los aspectos conceptuales de una misma actividad y que giran en torno a la decisión sobre la asociación de cada unidad a una determinada categoría.

La categorización de datos consistió, por tanto, en la realización de un juicio que permitió conocer si determinadas unidades pueden o no ser incluidas bajo un determinado código y tomar decisiones al respecto que pueden estar afectadas por la subjetividad (Tójar, 2006) y por el punto de vista de la persona que investiga siguiendo los parámetros centrales de la metodología cualitativa (Mena Martínez & Murillo de la Vega, 2006).

En una segunda etapa, se realizó el ejercicio de analizar cada caso de la investigación, para posteriormente definir las variables que se compararon siguiendo lo establecido por Gibbs (2012), con la finalidad de generar una propuesta para Chile.

Para llevar a cabo esta tarea se utilizó el programa informático de análisis cualitativo NUD\*IST 6, que facilitó la elaboración de un árbol en el que pueden observarse distintas categorías y subcategorías referentes a los distintos niveles que han de existir en una adecuada gestión fronteriza tanto como en los casos específicos que fueron a su vez convertidos en datos visuales en relación a Banks (2010).

Con el objetivo de enriquecer toda la labor de investigación, se planificaron tres estancias de investigación con la intención de contribuir a asegurar un buen análisis de los datos obtenidos a través de la existencia de recursos tanto bibliográficos como de *software*, así como del ejercicio profesional de académicos de reconocido prestigio.

La primera de estas estancias tuvo lugar en el Centro de Estudios Brasileños (CEB) de la Universidad de Salamanca (USAL) entre enero y febrero del año 2014. En ella se tuvo acceso a documentación bibliográfica, al programa NUD\*IST 6, así como la posibilidad de presentar la investigación a distintos profesores del CEB. Con esa fase terminó el análisis del capítulo cuarto, correspondiente a Brasil.

En segundo lugar, se desarrolló una estancia de investigación en el Departamento de Ciencia Política de la University of Western Ontario (UWO) en London, Ontario,

Canadá, entre los meses de mayo y julio de 2014. Aquí que se analizó la información recopilada para el caso de España, completándose la redacción del capítulo quinto, enriquecido por los fondos bibliográficos de las siete bibliotecas de la citada universidad, así como del contacto con sus académicos, cuyas aportaciones enriquecieron el análisis.

Por último, y entre los meses de julio y agosto de 2014, se desarrolló una estancia de investigación en el Center for Latin American Studies (CLAS) de Georgetown University en Washington D.C., la cual permitió el análisis final de los capítulos cinco y siete correspondientes a la parte de Chile. Para el desarrollo de esta labor fue de especial interés el acceso a la biblioteca Lauinger, así como la posibilidad de intercambio con académicos cuyos comentarios permitieron una mayor profundidad en el trabajo. Con todo ello, se culminó la parte analítica.

El interés del desarrollo de esta parte de la tesis derivó de la posibilidad de integrarse en diversos grupos de trabajo asegurándose, además, que el investigador pudiera desarrollar su función durante el tiempo necesario.

Así se permitió maximizar la calidad en todas las etapas del proceso, que finalizó con la creación de un árbol de categorías, para identificar los puntos básicos de esta investigación y generar propuestas de indicadores para un modelo chileno.

#### **2.4.4. Fase informativa**

También llamada “de cierre” por el autor español Juan Carlos Tójar (2006), es aquella en la que ha de concluirse la investigación porque ya se han producido los indicadores proyectados. Llegados a este punto, la saturación de información induce a pensar que es el momento de elaborar los informes que permitan dar a conocer los nuevos descubrimientos a los que se ha tenido acceso en el trabajo.

Esta fase ofrece la posibilidad de que otros investigadores revisen el trabajo realizado y puedan continuarlo y desarrollarlo, tanto en la línea propuesta, como a través de la realización de otros estudios que permitan subsanar alguno de los errores en los que se podría haber incurrido.

En este sentido, durante el proceso de redacción de esta tesis doctoral se ha realizado una presentación de la investigación correspondiente al capítulo cuarto en febrero de 2014 en la ESGBr, así como una comunicación en las VI Jornadas de Estudios de Seguridad, realizadas en el IUGM en Madrid en mayo de 2013 dedicada al capítulo quinto.

En cuanto a los resultados de investigación relacionados con esta tesis, se han redactado ocho contribuciones científicas, algunas de ellas publicadas y otras en curso de publicación.

La primera, titulada “Hacia una política pública chilena integral de gestión fronteriza contra el narcotráfico: Plan vigía frontera y Plan Frontera Norte” fue publicada en las Actas de las VI Jornadas de Estudios de Seguridad del IUGM durante el año 2014.

La segunda, en la forma de un artículo de revista, fue incluida en el número 124 de la revista *Política y Estrategia*, indexada en *Latindex* e impresa en el mes de noviembre de 2014 y que lleva por título “El marco jurídico-estratégico de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en Brasil”.

En tercer lugar, también en formato de artículo de revista, fue publicado el artículo “La gestión fronteriza de España en el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ): una mirada jurídico-política” publicado junto con el Dr. José Ignacio Antón en la revista chilena *Estudios de Seguridad y Defensa* (ESD) en diciembre de 2014.

En cuarto lugar, una publicación en la revista *Escenarios Actuales*, del Centro de Estudios e Investigaciones Militares de Chile (CESIM), indexada en *Latindex*, que lleva por título “Gestión fronteriza contra el narcotráfico en Brasil: *O Plano Estratégico de Fronteira* (PEF) y las Operaciones *Ágata* y *Sentinela*” publicada en diciembre de 2014.

En quinto lugar, un artículo publicado en la serie de documentos de opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) en el mes de diciembre de 2014 que lleva por título “El modelo español de gestión fronteriza en el contexto de la Unión Europea: éxitos e interrogantes”.

En sexto lugar, se está en el proceso final de edición de un artículo en lengua inglesa titulado “*Border management against drug trafficking: diagnosis and a proposal for*

Chile” el cual será enviado a la revista inglesa *Journal of Latin American Studies* (JLAS).

En séptimo lugar, se redactó un artículo de revista fruto del capítulo de metodología comparada titulado “Gestión fronteriza contra el narcotráfico en España, Brasil y Chile en perspectiva comparada” el cual será enviado a valoración tras terminarse su edición.

Por último, y en octavo lugar, se encuentra una contribución en forma de capítulo de libro para la obra que el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado edite junto con la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional del Perú (SEDENA) fruto de la realización de la Semana Iberoamericana en ese país en octubre de 2014. En este capítulo se analiza la carencia de un marco jurídico que establezca una adecuada gestión fronteriza contra el narcotráfico en el caso chileno.

#### **2.4.5. Perspectivas futuras**

Finalmente hay que señalar que, a lo largo de la realización de esta tesis y en el proceso de dar respuesta a su pregunta de investigación mediante las correspondientes aportaciones científicas surgieron otras y nuevas preguntas que pueden permitir en el futuro ahondar en los temas paralelos y complementarios de la investigación.

En el caso concreto de este estudio, y una vez comprobada toda la información existente, se considera que es necesario ahondar en la investigación transdisciplinar sobre los aspectos relacionados con la gestión de las zonas fronterizas, cuya realidad está en muchas ocasiones ligada a la de un territorio social y económicamente excluido en el que los intereses del Estado deberían garantizarse a través de políticas públicas específicas orientadas, entre otros extremos, al establecimiento efectivo de núcleos poblacionales en esas zonas.

Así mismo, teniendo en cuenta el árbol de categorías desarrollado en esta investigación, resultaría muy beneficiosa la exploración de otros casos de estudio que permitan profundizar más en esa línea de investigación con la intención de conocer los modelos existentes en otros países. Como proyecto de mucho más largo plazo, cabría la posibilidad de intentar el reconocimiento de un modelo para la región latinoamericana.

## **2.5. DEL MÉTODO Y LAS TÉCNICAS**

En este apartado se presentan las técnicas metodológicas que han sido utilizadas a lo largo de esta tesis doctoral. Estas incluyen el análisis de textos jurídicos, el de textos y discurso, las entrevistas y los grupos de discusión y la aplicación del método Delphi.

### **2.5.1. Análisis de textos jurídicos**

Con este tipo de fuentes, se utilizó la técnica de lectura crítica de textos jurídicos, que busca mejorar la calidad de las decisiones, y en este caso, del análisis. Éste proceso consistió en identificar el documento, situarlo en una o varias ramas del Derecho, indicar el ámbito de aplicación del texto, leer atentamente las motivaciones, analizar el contexto político y social de la ley y realizar un comentario crítico del texto para contextualizarlo y analizar las posibles dificultades de las consecuencias jurídicas que de él se desprendan.

### **2.5.2. Análisis de textos y de discurso**

Se analizaron diversos textos de medios de comunicación, así como exposiciones públicas de autoridades y tomadores de decisiones en las materias propias de esta tesis, partiendo de un enfoque que “concibe el discurso como una forma de acción. Entonces, en ese sentido, analizar el discurso que circula en la sociedad es analizar una forma de acción social” (Santander, 2011, p. 209).

### **2.5.3. Entrevistas y grupos de discusión**

En relación al ámbito cualitativo se realizaron entrevistas en profundidad y grupos de discusión (*focus groups*) con diplomáticos, funcionarios públicos y miembros de las fuerzas armadas y de seguridad tanto en Marruecos como en España, Brasil y Chile. El propósito fundamental de estos grupos fue conocer el funcionamiento de las instituciones. En ellos, se siguieron las previsiones metodológicas establecidas por King, Keohane y Verba (2012). Además se ha evitado cuidadosamente redirigir la información recibida de manera excesiva, tratando de buscar un equilibrio entre la

focalización del estudio y el discurso libre siguiendo lo establecido en metodología cualitativa (Kvale, 2011).

#### **2.5.4. Delphi**

Este método, cuyo nombre deriva del oráculo de Delfos, consiste en la selección de un grupo de personas a las que se les aplican varios cuestionarios sobre un tema del que son expertos.

En cuanto a su aplicación al caso concreto de Chile se distribuyeron cuestionarios Delphi a los funcionarios de Carabineros de Chile y de DIRECTEMAR de la Armada de Chile que están directamente relacionados con la gestión fronteriza contra el narcotráfico tanto en la Región Metropolitana de Santiago como en el resto de regiones del país. Se ha dedicado especial atención a la zona conocida como Norte Grande por ser esas las que más ligadas están al fenómeno.

La elección de los participantes en las entrevistas, grupos de discusión y cuestionarios DELPHI se hizo con criterios de representatividad geográfica, teniendo en cuenta las distintas regiones de Chile y la Región Metropolitana y asegurando la participación del mayor número de agentes para proceder hasta llegar a la saturación de los datos.

#### **2.5.5. Análisis de datos**

Si bien el análisis estadístico se utiliza principalmente en los análisis cuantitativos, en algunas áreas de la presente tesis se utiliza el análisis de datos, a partir de la presentación explicativa de variables influyentes en la gestión fronteriza, y sus consecuencias. Así, se llevó a cabo una recolección y análisis de una variedad de datos ya existentes que organismos nacionales e internacionales han publicado en distintos medios con especial atención hacia Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA), UNASUR, los Gobiernos de España, Marruecos, Portugal, Brasil, Bolivia y Chile.

## 2.6. DIFICULTADES DE LA INVESTIGACIÓN

Cuando se realiza una investigación sobre narcotráfico, en cualquiera de sus variantes, la primera característica que subyace es la falta de datos cualitativos y cuantitativos fiables que den cuenta de la realidad del fenómeno. Esa limitación es difícilmente subsanable en el sentido de que, al ser el narcotráfico una actividad ilegal, los datos disponibles sobre los flujos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas son en muchos casos meras lucubraciones.

En cuanto a los indicadores que dependen meramente del Estado, la disponibilidad de datos también resultó escasa ya que, si bien en el caso de España existen cifras oficiales y estables en el tiempo sobre el número de detenidos, cantidades de droga incautada y disponibilidad tecnológica de las instituciones responsables del control, Brasil y Chile carecen de la intención o la capacidad de generarlos. Ello pone de relevancia las dificultades de evaluación de las políticas llevadas a cabo, lo que a su vez contribuye a fomentar aún más los mecanismos de ciclo corto y el corto-placismo en la toma de decisiones al tiempo que la falta de un mecanismo eficiente de rendición de cuentas.

En el caso brasileño, existe la obligación de entrega de la información que requiera el ciudadano bajo el principio de transparencia en la toma de decisiones administrativas de acuerdo a la ley y en consonancia con lo establecido en la Constitución de 1988. Conforme a lo anterior, el desarrollo normativo brasileño ha venido dado por la Lei nº 12.527/2011, la *Lei de Acesso à Informação* (LAI). Para hacer uso de los mecanismos establecidos en ella, es necesaria la tenencia de un *Registro de Identidade Civil* (RIC) para acceder al formulario de petición de información. Una vez conseguido un RIC, las complejidades burocráticas evidenciaron el escaso interés o capacidad del Gobierno de Brasil para contestar a peticiones sobre datos de las Operaciones Ágata y Centinela.

El caso chileno es más primario en cuanto a su desarrollo normativo y sus efectos prácticos, además de que las estadísticas no están disponibles para el público general y es necesario hacer una petición al Alto Mando de las Instituciones para su obtención lo que imposibilita *de facto* su obtención. Por otra parte, dado que existen diversas instituciones encargadas de la elaboración de esas estadísticas, muchas veces se

multiplican, ya que diversas fuerzas tanto Armadas como de Orden y Seguridad se atribuyen la compilación de incautaciones (Encina, 2014).



### **3. ESPAÑA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA**

Consideramos que la gestión fronteriza en España es resultado directo de tres hechos fundamentales: uno geográfico, otro político y otro cronológico-temporal.

El primero ha marcado el devenir histórico de España fruto de su carácter bicontinental, puente entre África y Europa y canal entre el Atlántico y el Mediterráneo, lo cual ha sido destacado en la Estrategia Española (Departamento de Seguridad Nacional, 2013) y le otorga características singulares y responsabilidades nacionales y comunitarias.

En segundo lugar, su pertenencia a la Unión Europea le dota de una estructura jurídico-política avanzada y que en el objeto de esta tesis tiene su expresión tras la década de los 80 cuando se comienza a plantear la supresión del control de las fronteras interiores entre Estados con el consiguiente aumento del control de los límites exteriores.

Esta propuesta se materializó con la firma del Tratado de Schengen el 19 de junio de 1990 cuya entrada en vigor correspondió al 26 de marzo de 1995 siendo ese el punto de inflexión que contribuyó a la creación de una superestructura jurídica que permitió sentar las bases del proyecto europeo en el ámbito específico de la gestión fronteriza.

#### **3.1. LA ESTRUCTURA JURÍDICO POLÍTICA DE LA GESTIÓN FRONTERIZA ESPAÑOLA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA (UE)**

En este subcapítulo se analiza, en primer lugar, el contexto jurídico-político de la pertenencia de España a la Unión Europea, en especial tras la creación del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. El citado proceso, comienza con el Tratado de Maastricht y se encuentra actualmente en la fase de desarrollo propia del Tratado de Lisboa.

### **3.1.1. La gestión fronteriza de España en el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ)**

Tras la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1950 y la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986, se puso en marcha un área común de fronteras, el Espacio Schengen, resultado del Tratado de Maastricht, el cual genera complejidades jurídicas y políticas en la interacción institucional y cuyo análisis resulta clave para aproximarse a su realidad.

Con el fin de comprender los mecanismos jurídicos y políticos que definen la gestión fronteriza en el Reino de España es necesario aproximarse a la estructura de la Unión Europea, su evolución y, en específico, al diseño e implementación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Mediante este mecanismo, la Unión redujo notablemente los controles de sus fronteras interiores con el objetivo de fortalecer las exteriores y luchar, así, de manera conjunta contra las amenazas comunes.

La clave del éxito en la gestión fronteriza española se encontraría en su pertenencia a una Organización Internacional de carácter singular, la Unión Europea. De ésta, España recibe los instrumentos jurídicos, políticos y económicos que permiten y avalan la continuidad exitosa de su desempeño en gestión fronteriza (De Castro, 2014).

Es en ese contexto que la reciente modificación legislativa del principio de Justicia Universal, contenido en la LOPJ, puede poner en peligro tanto la eficacia de los mecanismos jurídicos contra los delitos transnacionales como el liderazgo en la protección de los derechos humanos. De esta forma, la búsqueda de la justicia que subyace al principio de jurisdicción universal supone una excepción al principio de territorialidad del Derecho en general y del Penal en particular, aunque tiene como finalidad un objetivo jurídico de una prelación mayor.

Con la modificación que se ha realizado a la LOPJ en el contenido específico del principio de justicia universal, se puede estar afectando a la seguridad de la Unión ya que se reducen las capacidades jurídicas de España en este contexto en el que las fronteras de España lo son también del Espacio Schengen.

Explicativa es, en este sentido, la evolución histórica dada en el Viejo Continente tras el final de la Segunda Guerra Mundial en la que se dieron los primeros pasos tendentes

a conseguir cierto nivel de integración regional con el objetivo de lograr un mayor entendimiento y dificultar la llegada de una guerra más, sumada a las dos sufridas en la primera mitad del siglo XX.

El citado proceso se inició el 9 de mayo de 1950 con la Declaración Schuman, como se conoce al discurso dado por el otrora Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman momento a partir del cual se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), germen de la Unión Europea actual.

Posteriormente, el 25 de marzo de 1957 se firmó el Tratado de Roma que creaba la Comunidad Económica Europea (CEE), enfocado hacia el establecimiento de un mercado interior y que entró en vigor el día 1 de enero de 1958. En su articulado, en concreto el artículo 3 c), se dispuso “la supresión, entre los estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales” (Tratado de Roma, 1957).

Con esa manifestación se dio el primer paso para convertir a la Comunidad en un espacio sin fronteras interiores dentro de las que existiera un derecho subjetivo a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, lo cual se materializa con la entrada en vigor del Acta Única Europea (Boixareu, 1996).

Años más tarde, el 1 de enero de 1992, con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (Parlamento Europeo, 2014), conocido como Tratado de Maastricht, y en el contexto posterior a la caída del Muro de Berlín, se creó la Unión Europea. El objetivo principal de esta recién creada organización fue la integración política, segundo paso programado tras la ya conseguida integración económica, planificada en el Acta Única Europea.

### **3.1.2. De Maastricht al Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia**

El Tratado de Maastricht de 1992 supuso un punto de inflexión en la construcción de la Unión, basado en el rechazo de la reglamentación estrictamente intergubernamental y que generaba deficiencias estructurales de legitimidad y eficiencia y tendente a un modelo que simplificara los instrumentos jurídicos de la Unión (Fernández, 2004), haciéndolos más eficientes.

Es así como se crearon tres pilares: la Comunidad Europea (Primer Pilar), la Política Exterior y de Seguridad Común –PESC- (Segundo Pilar) teniendo ambos carácter comunitario o supranacional y el tercero, la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y los Asuntos de Interior (Tercer Pilar), que tiene un carácter intergubernamental y que abarca los siguientes ámbitos (Parlamento Europeo, 2014):

1. Normas para el cruce de fronteras exteriores de la Comunidad y refuerzo de los controles;
2. Lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas y el fraude internacional;
3. Cooperación judicial en materia civil y penal;
4. Creación de EUROPOL dotada de un sistema de intercambio entre las policías de los Estados miembros;
5. Lucha contra la inmigración irregular;
6. Política común de asilo.

Los elementos anteriores resultaron clave en gestión fronteriza, pudiendo categorizarse su relación en tres grupos: en primer lugar los que hacen referencia directa a la gestión fronteriza (1); en segundo, los que definen los fenómenos que se ven relacionados con la misma (2,5); y en tercer lugar, los mecanismos con los que cuenta la Unión para hacerles frente (puntos 3,4 y 6).

Por tanto, en el Tercer Pilar se pusieron las bases para la creación de un sistema basado en las tres categorías antes mencionadas y que conectaron directamente los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) con gestión fronteriza. Esta es una de las grandes fortalezas de ese modelo, que interrelaciona categorías en un mismo ámbito.

Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam, firmado en octubre de 1997 y con entrada en vigor en 1999, tuvo como finalidad la creación del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). Así mismo, fue integrado con el Espacio Schengen, cuya regulación se incluyó tanto en el Título IV del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) como el Título VI del Tratado de la Unión Europea (TUE).

Lo anterior permitió la existencia jurídica de niveles distintos de avance en cuanto a la construcción de la Unión para que aquellos Estados miembros que desearan mayores

niveles de compromiso pudieran acceder a ellos sin perjuicio de aquellos que preferían mantener un nivel más modesto de integración. Lo anterior se desarrolla bajo la existencia de las cláusulas *opt in* y *opt out* que permiten a los Estados definir su nivel de compromiso ante distintos escenarios siendo las primeras las conocidas como cláusula de que les permiten participar y las segundas, las cláusulas de exención, que les posibilitan abstenerse (Rodrigues, García, & Ferreira, 2015).

Todo ello diseñado bajo la salvedad que el Tratado de Ámsterdam trataba de buscar mecanismos que obedecieran a principios más elevados que la sola integración económica a través del Espacio que el magistrado David Ordóñez Solís (2003) calificó de Espacio Judicial de Libertad, Seguridad y Justicia y que puede resumirse en tres elementos:

- La comunitarización del Tercer Pilar (JAI) a través del Capítulo dedicado a los visados, el asilo, la inmigración y las políticas de libre circulación de personas.
- Limitación del Tercer Pilar (JAI) a la cooperación policial y judicial en materia penal.
- Inclusión en la Unión Europea del “acervo Schengen”.

Sobre este último punto, el Dr. Ordóñez (2003), se pregunta de qué manera el ELSJ se basa en una cooperación reforzada consagrada y con posterioridad plantea dos problemas: el primero determinar los efectos de las excepciones de aplicación de los países que no participarán de manera plena, como es el caso de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda que, si bien son miembros de pleno derecho de la Unión, tomaron la decisión de no participar del Espacio Schengen y continuar monitoreando sus fronteras interiores. En este sentido, es preciso mencionar que con fecha de 2014 solamente Reino Unido e Irlanda no participan del acervo Schengen habiendo decidido Dinamarca integrarse en virtud de la revisión de su participación.

En segundo lugar resta el problema de conocer qué ámbitos corresponden al pilar comunitario y cuáles al intergubernamental. El Tratado de Lisboa define esta división, como se expone en el subcapítulo que se muestra a continuación, con lo que podemos afirmar que con el mencionado Tratado se ha respondido a dos de las inquietudes manifestadas en la literatura especializada (Martín y Urrea, 2008).

### 3.1.3 Niveles de relación jurídico-política entre España y la Unión Europea en el ELSJ bajo el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

Tras el rechazo de Francia y Países Bajos al proyecto de una Constitución para Europa, diversas instituciones de la Unión comenzaron a trabajar en un proyecto que permitiera mayores niveles de integración consecuencia del fracaso del proyecto inicial buscando así un mayor nivel de integración sin aspirar a lo ya rechazado por algunos Estados Miembros. Ese proceso culminó con la ratificación del Tratado de Lisboa, compuesto por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el Tratado de la Unión Europea (TUE), habiendo entrado ambos en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Así, el mecanismo jurídico por el que se conectan ambos Tratados tiene su base en el artículo 1 del TUE por el que "...la Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados "los Tratados"). Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico...".

El último punto establece, por tanto, que no existe una jerarquía entre ambos, lo cual adquiere relevancia en cuanto al orden de prelación entre ellos como exponen Martín y Pérez de Nanclares y Urrea Corres (2008). Estos autores desarrollan la forma en la que se relacionan, así como sus consecuencias para el Derecho de la Unión Europea.

Dentro de ese esquema, el Título V del TFUE se dedica exclusivamente al Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia en los artículos comprendidos entre el 67 y el 89 tal y como consta en el siguiente cuadro:

**Tabla n°1: Título V TFUE**

	Materia	Articulado
Capítulo I	Disposiciones Grales.	67-76
Capítulo II	Políticas sobre controles de fronteras, asilo e inmigración	77-80
Capítulo III	Cooperación en materia civil	81

Capítulo IV	Cooperación judicial en materia penal	82-86
Capítulo V	Cooperación policial	87-89

Fuente: elaboración propia a partir del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)

En el Capítulo I se fundamenta la decisión de que sea la Unión la que constituya un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. También hace mención al respeto a los derechos fundamentales y a los distintos sistemas jurídicos de los Estados miembros. Al mismo tiempo, garantiza la ausencia de control en las fronteras interiores de la Unión para asegurar el libre movimiento de personas y desarrolla una política común de asilo, inmigración y control de fronteras exteriores.

Todo lo anterior bajo el principio de que para conseguir esa finalidad establecida por la Unión se precisa de dos factores: una verdadera homogeneidad de la gestión de las fronteras y la garantía de los derechos y la libertad de movimiento en las fronteras interiores.

Así mismo, se le atribuye al Consejo Europeo la definición de estrategias tanto legislativas como operativas en el ELSJ. Sin embargo, son los Parlamentos nacionales (de los Estados miembros) los que velarán por que se respete el principio de subsidiariedad, mecanismo que permite determinar en qué condiciones es la UE la encargada de legislar.

Lo anterior se hace en consecuencia con lo establecido por el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea que tiene como implicaciones que, los principios de subsidiariedad, atribución y proporcionalidad, permitan la toma de decisiones de acuerdo con lo establecido en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 16 de diciembre de 2004 y que define subsidiariedad como:

El principio de subsidiariedad pretende determinar el nivel de intervención más pertinente en los ámbitos de las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros. Se puede tratar de una acción a escala europea, nacional o local. En cualquier caso, la UE solo puede intervenir cuando su actuación sea más eficaz que la de los Estados miembros.

La clara definición del principio de subsidiariedad resulta básica para que no se produzcan conflictos competenciales tanto activos como pasivos que pudieran, en su

caso, surgir, haciendo este precepto posible que las decisiones que afecten por completo a la Unión reciban la intervención de la UE siendo las de los Estados las que reciban la aportación individual de los mismos.

Así, el citado Protocolo menciona tres criterios cuyo objetivo es confirmar o no la posibilidad de una intervención a nivel europeo:

- La existencias de aspectos transnacionales impidan ser regulados por los Estados miembros;
- Las acciones u omisiones nacionales que contradicen los requisitos del Tratado;
- Su desarrollo a nivel europeo presenta ventajas evidenciables.

Los tres casos anteriores permiten valorar si se trata de una situación en la que el principio de subsidiariedad es, o no, aplicable.

Además, en el artículo 73 se le ofrece la posibilidad a los Estados miembros de organizar formas de cooperación y coordinación de sus servicios de seguridad dentro del ámbito de la Unión aunque todos ellos tendrán un mecanismo de cooperación administrativa bajo el Consejo Europeo. Este mecanismo se hará a propuesta de la Comisión Europea o a iniciativa de una cuarta parte de los 28, siendo por tanto necesarios 7 apoyos.

En el Capítulo II se regulan las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración a la vez que se enumeran los objetivos de la Unión. De entre ellos destacan la ausencia de control de flujos de personas en las fronteras interiores, el control eficaz en las exteriores y la instauración progresiva de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

Este último punto, el del *Integrated Border Management* (IBM) recibe, por tanto, una determinación en el Tratado de Lisboa de manera directa por lo que su jerarquía en cuanto desarrollo es mayor que si solamente se produjera su mera enunciación.

Para cumplir con todo lo anterior, la Unión, a través del Parlamento y del Consejo Europeo, diseñarán una política común de visados, procedimientos de control de las fronteras exteriores y de las condiciones de viaje de nacionales de Terceros Estados (Phinnemore, 2013). Hecho que ha llevado al debate actual en cuanto a la necesidad de que sea la Unión la que se haga cargo de los anteriores niveles de manera exclusiva y excluyente (Carrera, Guild, & Eisele, 2014).



En ese sentido, se prevé el desarrollo de una política común de asilo, refugio e inmigración que garantice la sujeción de la misma a los principios jurídicos básicos de la Unión como son la protección de los derechos humanos en sus distintas expresiones. Ambos resultan básicos en tanto que la homogeneidad y homogeneización de las políticas de visados, procedimientos de control de fronteras y políticas de asilo, refugio e inmigración garantizan que el espacio compartido se rija por las mismas normas, haciendo efectivo, así, los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

Por otra parte, en el Capítulo III se trata la cooperación judicial en materia civil. Esta se refiere a todos aquellos procesos que tengan relevancia en esta área del Derecho dentro de la cual se garantiza el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, documentación de relevancia jurídica, compatibilidad de normas jurídicas, cooperación en obtención de pruebas y eliminación de obstáculos.

Todo lo anterior resulta necesario en tanto que las relaciones civiles entre personas físicas y jurídicas de los 28 países de la Unión son cada vez más frecuentes, y, en el momento de necesidad de acudir a la Justicia, es preciso que exista reconocimiento mutuo de la competencia de Jueces y Tribunales a dictar sentencias que tengan validez jurídica en los otros Estados y que, consecuentemente, se pueda garantizar su cumplimiento.

Ese es también el contenido del Capítulo IV, dedicado a la cooperación en materia penal. Esta se basa en el principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales, a través de la adopción de medidas que prevengan conflictos de jurisdicción, apoyen a los funcionarios de Justicia y faciliten la cooperación entre autoridades judiciales.

Se trata, por tanto, de la versión penal de lo establecido en el Capítulo III y tiene una estrecha vinculación con la creación de un espacio interior sin fronteras en el que es necesario que las Fuerzas de Seguridad de los países de la Unión cuenten con la capacidad jurídica, desprendida de los Tratados, de asegurar que los presuntos delincuentes no se benefician dolosamente de la existencia de fronteras interiores.

Por su parte, el Capítulo V es dedicado en exclusiva a la cooperación policial, proceso en el que participan las policías, los servicios aduaneros y otros que tengan como misión la prevención, detección e investigación de infracciones penales y se le

entrega al Parlamento y al Consejo la competencia de recoger, analizar e intercambiar información permanente así como la de apoyar la formación del personal policial, la cooperación en cuanto al intercambio de equipos y de técnicas de investigación relacionadas con delincuencia organizada.

Siguiendo también lo establecido en el Capítulo anterior, se entiende la cooperación policial entre los países de la Unión como el recurso más eficaz a la hora de no permitir que la existencia de fronteras interiores interrumpa el normal funcionamiento de los servicios de seguridad de la Unión. Ese es el mecanismo que se presenta como más conveniente a la hora de garantizar la eficacia de la gestión fronteriza contra el narcotráfico ya que se establecen y fortalecen los mecanismos de acción conjunta.

Para contribuir a eso último, el artículo 88 del TFUE regula la función de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL) que apoya y refuerza la actuación de las policías y de los otros servicios de seguridad de la Unión en su colaboración para luchar contra la delincuencia grave y el terrorismo.

Es por lo anterior que el Parlamento y el Consejo tienen la competencia de regular mediante reglamentos, que se regirán por el procedimiento legislativo ordinario, lo siguiente:

- Estructura
- Funcionamiento
- Ámbito de actuación
- Competencias de EUROPOL:
  - o Recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información
  - o Coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas.

En esquema anterior, reflejo de lo contenido en el Tratado de Lisboa, muestra como la seguridad y defensa común adquieren un marco jurídico propio en la Unión Europea y el ELSJ se convierte en uno de los mecanismos que desarrollan la cooperación y los esfuerzos comunes en el ámbito de la seguridad continental, la cual adquiere una doble dimensionalidad interna y externa. La acción exterior de la Unión determina lo que ocurre al interior de las fronteras de la UE por tres motivos (Martín y Pérez de Nanclares, 2012):

- Principio de *in foro interno in foro externo* reconocido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por el que todas las políticas comunitarias tienen una dimensión externa reconocida;
- Indisolubilidad de las dimensiones interna y externa. Principio por el cual cada vez resulta más complejo definir ambas de manera exclusiva;
- Acciones concretas que son manifestación de la dimensión exterior aunque puedan tener un componente interno.

En definitiva, el Tratado de Lisboa y el ELSJ refuerzan los mecanismos jurídicos con los que cuenta la Unión para fortalecer sus fronteras a través de la Comisión. A ésta se le atribuye la iniciativa legislativa y el poder de vigilancia. A la vez, el Parlamento Europeo, como ente tomador de decisiones y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que es el encargado del control de la legalidad.

En el marco jurídico antes mencionado, la Unión cuenta con mecanismos institucionalizados por los que puede, entre otros, firmar acuerdos y convenios internacionales e incluso crear agencias para materias específicas.

Es en ese contexto como ha surgido FRONTEX, que ha celebrado acuerdos con Estados y organizaciones internacionales. Este último extremo ha sido cuestionado en cuanto a su difícil relación con el principio de legalidad, que ha sido puesto en duda por Sergio Carrera, (2007) bajo el argumento de que no cumple con los criterios dados por la Unión para actuar en los ámbitos en los que lo está haciendo con las previsiones jurídicas existentes en la actualidad siendo, por lo tanto, mucho menos garantista con ciertos derechos fundamentales.

Además, en cuanto al factor jurídico-operativo, se creó y desarrolló el concepto de gestión integrada de las fronteras (IBM), regulado en el artículo 2 d) del capítulo II del TFUE. Éste tiene una versión organizativa: la armonización de normas y políticas para asegurar la homogeneidad y otra operacional: la cooperación en las operaciones que apoyen la gestión efectiva de los controles fronterizos, a través de la compartición de inteligencia, políticas comunes de asilo y la extracción de lecciones aprendidas tendentes hacia los cuatro objetivos en gestión integrada de fronteras (Marenin, 2010):

- Asegurar la cooperación en las fronteras;
- Llevar a cabo medidas en los países de origen de amenazas;

- Cooperación con actores relacionados con seguridad en otros Estados;
- Cooperación con agencias de seguridad de los países miembros.

En este sentido, algunos autores, como el jurista Sergio Carrera (2007), han criticado la relación entre gestión de fronteras y la mirada que se le otorga a las migraciones en su conexión con el principio de territorialidad y la securitización que resulta como consecuencia directa.

Además, a partir de septiembre de 2014, con la elección de Jean-Claude Juncker como Presidente de la Comisión Europea, se presentan retos en gestión fronteriza resultantes de conocer cuáles serán las estructuras de la Agencia Frontex Plus y qué ocurrirá con el proyecto de creación de un servicio europeo de fronteras (Carrera & Guild, 2014). Este proyecto puede suponer un punto de inflexión para la realidad estudiada y que tendrá sin duda que decidir el equilibrio entre elementos incompatibles, siendo conscientes de la decisión y de sus consecuencias.

Lo que resulta, por tanto, de ese análisis previo es que es preciso crear mecanismos homogéneos para enfrentarse a las amenazas comunes. Estas amenazas han de ser previamente consensuadas como tales, para distinguir aquellas que constituyen un problema de seguridad y deben ser securitizadas y, por el contrario, otras que se tratan de un asunto político que no puede considerarse como amenaza a la seguridad, no teniendo por tanto su correspondiente componente de excepcionalidad de las garantías jurídicas.

### **3.2 LA GESTIÓN FRONTERIZA EN ESPAÑA: AGENDA, ENFOQUES Y PUESTA EN PRÁCTICA**

En este subcapítulo se analizan las agendas y la percepción que los españoles tienen referente a las amenazas para su seguridad. Es así como se conectan los enfoques de la gestión fronteriza con la agenda pública.

### 3.2.1 Agendas y enfoques: Narcotráfico e inmigración ilegal. El dilema de la securitización.

Fruto de una reciente sistematización teórica, algunos autores han identificado los cinco retos para la gestión fronteriza: el terrorismo, el asilo, la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes, la inmigración ilegal<sup>5</sup> y el tráfico de drogas (Hansen & Papademetriou, 2013).

De entre ellos hay tres que destacan por ser percibidos por los españoles como amenazas: el narcotráfico, considerado como tal por un 85%, el terrorismo islamista, con un punto menos y la inmigración irregular por un 80% (Real Instituto Elcano, 2014).

En esta parte se analizarán el narcotráfico y la inmigración irregular, ya que como se planteó anteriormente, son parte de la agenda de temas a securitizar. Se plantea que España cuenta con una historia de éxitos en cuanto al primero y que se encuentra frente a una gran interrogante en el segundo.

El concepto de securitización ha contribuido a generar un marco que pudiera explicar los nuevos fenómenos que comenzaban a hacerse patentes desde una perspectiva de seguridad: en primer lugar las agendas económicas y medioambientales en los años 70 y 80 y el crimen organizado en los 90 (Buzan, Waever, & de Wilde, 1998). Como contraparte y en el mismo contexto bibliográfico, se desarrolló el concepto de desecuritización que propone devolver a la agenda política temas que se hubieran securitizado previamente y se hubieran tratado, erróneamente, con un marco de seguridad lo cual puede legitimar el uso de medidas extremas.

Es en ese contexto que surgen los dos grandes retos de definición para la Escuela de Copenhague. En primer lugar, cómo actuar cuando el procedimiento democrático está en riesgo dada tanto la urgencia como la gravedad de la amenaza por lo que la definición de lo que es o no es susceptible de tratarse como asunto de seguridad se hace especialmente relevante y en segundo lugar el establecimiento de una gradación de las

---

<sup>5</sup> Se hace referencia al término “ilegal” al tratarse de la traducción del texto original aunque en la presente tesis se utilizará el término “irregular” ya que permanecer en el territorio español sin visado no es un delito tipificado por el Código Penal sino una situación que puede suponer una sanción administrativa.

amenazas a la seguridad que permita conocer su grado de peligrosidad (Friedrichs, 2004).

Siendo ese el marco teórico de análisis, la doctrina debate si las corrientes migratorias irregulares, definidas por la Unión Europea como flujos de personas que llegan a la UE sin un visado o permiso adecuado, o que permanecen tras el vencimiento de su visado (Unión Europea, 2014), deben o no entenderse como un problema de seguridad.

Ese proceso es el correspondiente con el análisis por el cual se construye esa securitización que en el caso del narcotráfico genera menos debate ya que está ampliamente consensuado que se trata de un problema de seguridad y que ha de combatirse como tal, lo cual no ocurre –ni debe ocurrir- en el caso de la inmigración irregular.

En este sentido, algunos autores como Bourbeau, (2013) consideran que la identificación de las amenazas es una construcción social por lo que la securitización de las migraciones es un proceso que requiere ser enunciado y demostrado al no ser ni automático ni objetivo ya que las migraciones no son en sí una cuestión de seguridad.

Otros autores (Jerch, Escribano, & Lorca, 2000) añaden que se trata de una evidencia del Teorema de Thomas acorde al cual, si definimos las situaciones como reales, éstas se tornan reales en sus consecuencias. Así, si en el imaginario social se crea la imagen de que la inmigración irregular es un problema para la seguridad, aunque objetivamente no lo sea, se observarán las consecuencias como de que en efecto lo fueran.

Otros como Kaya (2007), describen cómo se ha hecho patente un cambio de paradigma que conlleva que frente a la seguridad del Estado surja la necesidad de defensa de la Sociedad, con el surgimiento de conceptos como el de seguridad societal desde el que se ha categorizado la inmigración como una amenaza. Mientras que otros como Themistocleous, (2013) han hecho énfasis en que puede incluso suponer un impedimento para que a solicitantes de asilo y refugiados les sea aplicado ese esquema securitizador poniendo en riesgo el sistema de garantías propio de la Unión Europea

En ese marco se plantea como necesario dessecuritizar la inmigración para devolverla a la esfera política que la permita ser tratada como un asunto político y no de seguridad (Bourbeau, 2013). Hecho que permitiría la participación de todos los agentes políticos,

incluso aquellos de la extrema derecha que puedan estar en contra de las migraciones *per se*, tal y como señala Huysmans (2006).

Por otra parte, dentro del esquema más clásico de entender la frontera, se consideran que debe entenderse la inmigración irregular en un esquema de seguridad. A la vez algunos la sitúan incluso junto al terrorismo como la amenaza más visible en seguridad fronteriza en especial por su carácter expresado en la afirmación de que “illegal migration is a repudiation of the border itself” (Hansen & Papademetriou, 2013).

Tratándose de un reto político de tal magnitud, no es de extrañar que la Unión Europea haya dedicado un gran esfuerzo a esta realidad. En especial en el escenario posterior a la entrada en vigor del Acuerdo de Aplicación del Convenio Schengen en el año 1995 modificado por el Reglamento 562/2006 que establece el Código de Fronteras Schengen. Este código suprime el control de las fronteras interiores, aumentando paralelamente el control de las exteriores en materias de amenazas a la seguridad interior, entre las que cabe destacar el crimen organizado y también en la prevención de la inmigración irregular.

Aun así, siguen existiendo mecanismos jurídicos para el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Estos mecanismos han sido utilizados por algunos Estados miembros en los últimos años, ante la existencia de amenazas graves para el orden público o la seguridad interior de un Estado o de la Unión (Olesti Rayo, 2012) como en el caso de la crisis migratoria de Italia y el restablecimiento de la frontera de ese último país con Francia.

En ese escenario, tras la definición del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en el que se pretendía garantizar el acceso a la justicia, dentro de las previsiones del Tratado de Ámsterdam, se trató de construir una Europa abierta y segura. Con ello se han evidenciado los problemas que iban a surgir a la hora de definir el concepto de Europa abierta y segura y de tratar reducir, en su mayor medida, el impacto de lo inevitable: la colisión de derechos subjetivos en el marco de la complejidad de la estructura jurídica existente (Fernandez Rozas, 2004).

El atentado terrorista contra las Torres Gemelas en Nueva York, en el año 2001, contribuyó también a que la balanza terminara inclinándose más hacia la seguridad que hacia la libertad. Así, se crea un área gris que trató de conjugar las dos necesidades:

seguridad y libertad. Hecho que se evidencia en el desarrollo de los tres programas marco de cinco años de duración. Se expone cada uno a continuación:

<b>Nombre del programa</b>	<b>Años</b>
Tampere	1999-2004
La Haya	2004-2009
Estocolmo	2009-2014
¿Post Estocolmo?	¿2014-2020?

El Programa de Tampere regulaba que el ELSJ tendría que estar asentado en el compromiso firme basado en los Derechos Humanos, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho en una clave estratégica anterior al 11 de septiembre de 2001 y a los atentados de Madrid de 2004 y de Londres de 2005. Además, Balzacq y Carrera (2006), destacan el resultado insatisfactorio y la creación de un nuevo plan sin haber evaluado el anterior.

El Programa de La Haya le concede mucha más importancia a la seguridad a través del “desarrollo de un área de libertad, seguridad y justicia respondiendo a la preocupación central de los Estados miembros llevadas conjuntamente a la UE por lo que algunos autores han visto la primacía de la seguridad de los Estados frente a la libertad del individuo” (Balzacq & Carrera, 2006), en un contexto post atentados que busca hacer frente a la amenaza, a costa de inclinar la balanza hacia el lado de la seguridad en detrimento de cierta libertad.

En cuanto al Programa de Estocolmo, éste mantiene como seña de identidad en lo teórico el balance que debe de existir entre la libertad y la seguridad. Además, recomienda el desarrollo de la estrategia de seguridad interna de la UE y en especial de los delitos transfronterizos entre los que destaca el narcotráfico y cita la cooperación en materia de seguridad fronteriza como un medio para combatirlo.

En el contexto post-Estocolmo, existen tendencias que recelan de la necesidad de establecer un nuevo programa de cinco años, argumentando que ya no es el momento para las iniciativas de políticas novedosas en la forma de los programas multianuales y



que habría que enfocarse en la implementación ya descrita en contraposición a un cambio radical de las políticas cada cinco años, lo cual se decidirá en la segunda mitad del año 2014 durante la presidencia de turno de Italia.

Así mismo, se debate la función del Parlamento Europeo en el sentido de que debe de hacer uso de todas sus competencias tal y como prevén los Tratados de la Unión Europea (Carrera & Guild, 2012) a la vez que se exige a la Unión una mejor definición de las prioridades y una simplificación en términos que permita una mayor claridad frente a lo que quiere y necesita la Unión Europea en esta materia con un importante énfasis en la rendición de cuentas (Carrera, den Hertog, & Parkin, 2013).

En el sentido de la definición de prioridades, es necesario el desarrollo del marco conjunto de gestión fronteriza y narcotráfico entendido como un fenómeno susceptible de ser entendido como securitizable ya que amenaza la seguridad del Estado y las instituciones por sí mismo, a lo que se añade el riesgo social que conlleva el consumo de sustancias estupefacientes.

### **3.2.2. La puesta en práctica de la gestión fronteriza contra el narcotráfico: Continuidad, Operatividad y Cooperación**

El éxito de España en cuanto a gestión fronteriza contra el narcotráfico se produce por el cumplimiento de tres premisas que Hansel y Papademetriou (2013) establecen como vitales. En primer lugar la fortaleza institucional, que queda aún más asegurada en el contexto de la Unión Europea.

En segundo, la creación de Políticas de Estado estables y no dependientes del Gobierno que ocupe La Moncloa en ese momento.

En tercer lugar la cooperación internacional que en el caso de Marruecos y España ha dado lugar a varios éxitos en materia de lucha contra el narcotráfico tanto en el país de origen como en territorio español.

El estudio de la realidad geopolítica tanto histórica como actual del Estrecho resulta muy importante en cuanto que permite contextualizar la realidad y comprender la multitud de temas que convergen en ese pequeño espacio físico que tantas miradas ha merecido a lo largo de la Historia. El Mediterráneo sigue siendo uno de los grandes

escenarios de análisis en el ámbito de la Seguridad y la Defensa por varios temas entre los que destacan el terrorismo, el tráfico de personas y el narcotráfico (El Houdaigui, 2006).

Esta realidad se vuelve aún más compleja si se tiene en cuenta la diferencia socioeconómica y cultural que existe entre ambos continentes lo que contribuye a generar un flujo de inmigración irregular desde África con destino a Europa, así como a establecer una ruta de tráfico de estupefacientes con idéntico origen y destino.

Según Naciones Unidas, la principal droga que entra en el territorio de la UE es el hachís procedente de Marruecos (UNODC, 2013). Esta realidad, sin embargo, representa una tendencia a disminuir consecuencia de que las Fuerzas de Seguridad de ese país han hecho un esfuerzo para tratar de minimizar la incidencia de este fenómeno como destaca el propio Informe Mundial Sobre las Drogas de 2013 (UNODC, 2013, p. 41), “In 2010, Moroccan authorities attributed the decline in seizures to increased law enforcement efforts to counter cultivation within the country and to counter trafficking along the country’s borders”.

Esta tenacidad por parte del Reino Alauí se ve también correspondida en suelo español donde las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son responsables del 34% de las incautaciones de resina de hachís a nivel mundial, entre el año 2000 y el 2011 (UNODC, 2013), lo cual equivalió, en ese último año, a 356 toneladas de esa droga (UNODC, 2013, p. 41). Este fenómeno presenta una continua disminución, medida en la caída de las incautaciones a partir del año 2009.

Esa tendencia a la baja es fruto de la mejora de los sistemas de gestión fronteriza. Del total del hachís aprehendido en el año 2011 en la UE -483 toneladas- 356 toneladas fueron decomisadas en España (EMCDDA, 2013), por lo que el 73,70% de las incautaciones de hachís en el contexto de la Unión Europea fueron hechas en España. Así, no sorprende la siguiente afirmación: “During the period 2000-2011, global seizures of cannabis resin were dominated by Spain” (UNODC, 2013, p.41).

España es el país de la UE que cuenta, no solamente con la mayor cantidad de decomiso de hachís a nivel europeo, sino que es el que llevó a cabo un mayor número de aprehensiones de drogas en el año 2011, con un total de 400.000, seguido por Reino Unido con 223.000 (UNODC, 2013).

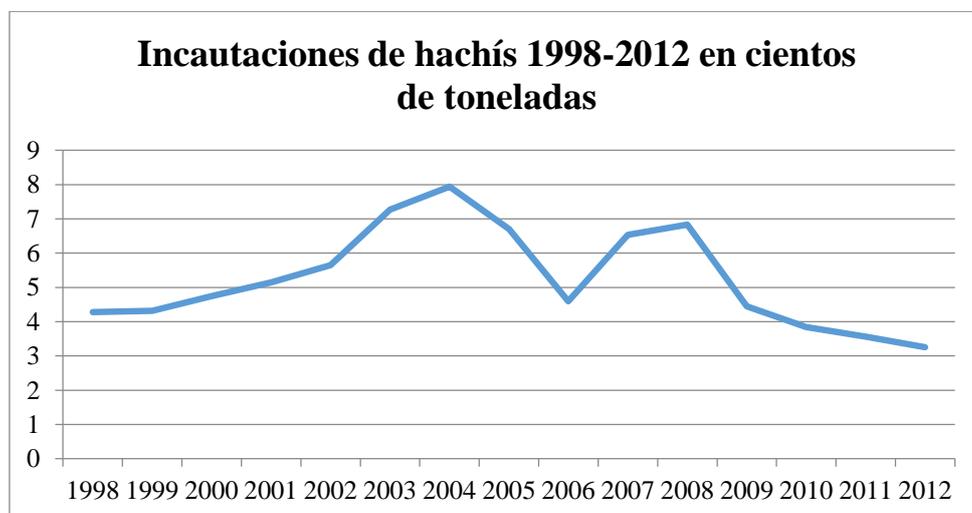
En cuanto al decomiso de cocaína, España también se presenta como el país europeo que incautó una mayor cantidad de esa sustancia, con 20,7 toneladas, en 2012 (EMCDDA, 2014).

Además, en el nuevo escenario al que nos enfrentamos, con la cada vez mayor disponibilidad de las conocidas como nuevas drogas (NPS por sus siglas en inglés) el Informe Europeo sobre las Drogas de 2014 manifiesta que España es el país europeo que ha incautado una mayor cantidad de cannabis sintético (EMCDDA, 2014, p. 20)

Una de las variables que ha permitido ese claro liderazgo de España en cuanto a su eficiente lucha contra el narcotráfico, medido en la incautación de drogas, ha sido la implantación del Servicio Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), a cargo de la Guardia Civil. Este es un conjunto de medios técnicos tendentes a asegurar la vigilancia adelantada de la frontera marítima permitiendo, mediante un mando centralizado, detectar las amenazas que se acercan al territorio a través de la información que reciben desde los diversos puntos fijos y móviles de detección (Serrano, 2010) que se encuentran a lo largo de la línea de costa española.

En este sentido se expone el desglose de la incautación total de hachís durante el periodo de 1998 a 2012, correspondiente al diseño e implementación del SIVE y tomando como referencia fuentes del Ministerio del Interior del Gobierno de España que nos arrojan el siguiente resultado:

**Figura n°1: Incautaciones de hachís**



Fuente: elaboración propia a partir de: "Oferta de drogas y su control". Ministerio del Interior.

En ella vemos un aumento sostenido de las incautaciones entre los años 1998 y 2004, especialmente pronunciado a partir del año 2001 que coincide la prueba piloto del SIVE y, como puede observarse en la gráfica, este momento supone un punto de inflexión que tiene su mayor exponente en el año 2004 en el que se incautan en España 794.497 kilogramos de hachís, un 85,71% más que en 1998 y un 67,42% más que en el año anterior de la implementación del Sistema.

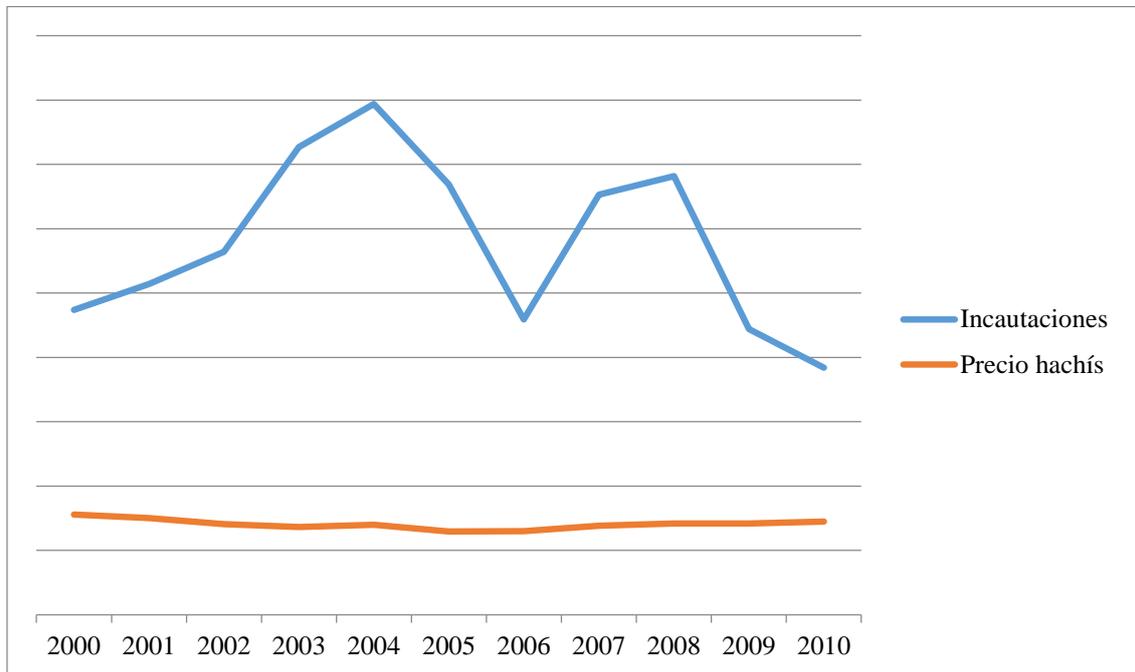
A partir del año 2005 se observa una caída de las incautaciones, correspondiente con la mayor y progresiva implementación del SIVE y la correspondiente dificultad de conseguir que el hachís llegue a una parte de la costa española en la que aún no está operativo el SIVE. Tendencia que se mantiene a la baja y que coincide, por ejemplo, con el hecho de que en noviembre de 2006 la línea protectora del SIVE alcanzara Alicante cuya costa puede ser alcanzada en no menos de 7 horas por medio de una lancha rápida que alcance los 65 nudos, con origen en la Mar Chica, Nador, Marruecos.

Esa dificultad supuso que los narcotraficantes tuvieran que idear nuevas rutas y estrategias y que, progresivamente a la implantación del SIVE, trataran de introducir la sustancia en una parte más septentrional de la costa española, así como a través de rutas terrestres y aéreas y a través del uso de contenedores portuarios.

Se observa también en la gráfica un repunte de las incautaciones en los años 2007 y 2008 y a partir de ahí una caída hasta el último año del que disponemos de estadísticas, correspondiente al año 2012, lo cual tiene relación con lo anteriormente expuesto en el Informe Mundial sobre las Drogas de 2013 sobre los esfuerzos del Reino de Marruecos contra el cultivo y el tráfico en la zona fronteriza (UNODC, 2013).

El análisis del precio del hachís por kilogramo nos arroja los resultados que se observan en la siguiente gráfica en la que también se presentan las incautaciones de hachís en cientos de toneladas. En ella observamos cómo no parece existir una relación directa entre el precio del hachís y las incautaciones y que el ese se sitúa en 1.456 euros (EUR) el kilogramo en el año 2000 frente a los 1.447 el año 2010, teniendo su punto más alto en los 1.504 euros del año 2001 y el más bajo en el año 2005, estando su precio en 1.297 euros.

**Figura nº2: Relación entre incautaciones y precio del hachís**



Fuente: elaboración propia a partir de: "Oferta de drogas y su control". Ministerio del Interior.

Es decir que el precio en la última década se sitúa entre los 1.300 y los 1.500 por kilogramo de hachís y no parece que exista ninguna relación directa entre este indicador y las incautaciones y, además, hay que destacar que el precio mantiene variaciones poco significativas.

### **3.3. DESAFÍOS DE LA GESTIÓN FRONTERIZA**

Así mismo, en el contexto cronológico-temporal nos encontramos hoy con una España inmersa en una crisis social, económica, política y que busca su estabilidad en un contexto que comparte con otros países miembros de la Unión Europea. A la vez que fuera de sus fronteras están ocurriendo hechos que reclaman atención, tanto en el Mediterráneo como en la frontera este (Barbé, 2010).

### 3.3.1. España ante la modificación legislativa del Principio de Jurisdicción Universal

Si bien en el Derecho Romano la jurisdicción y consiguiente aplicabilidad de la Ley obedecía a la ciudadanía de aquel al que le fuera a ser aplicada (Iglesias, 2004), en la evolución histórica del Derecho Penal cambió el criterio de determinación de la normativa jurídica para observar el lugar en el que se comete el delito o falta determinada, por el que la jurisdicción se determina teniendo en cuenta el lugar de comisión y no la nacionalidad del presunto delincuente (Muñoz, 2010).

Todo lo anterior con una sola excepción, que, basada en la protección de los Derechos Humanos, entiende que han de crearse mecanismos que defiendan la Justicia como bien superior y por sobre el Principio de Territorialidad del Derecho en general y del Derecho Penal en particular. Es en ese caso donde se ubica el Principio de Jurisdicción Universal que, a través de mecanismos legislativos, ve otorgada jurisdicción en asuntos que se encuentran fuera de su ámbito territorial, cuando esos delitos fueron dirigidos contra sus nacionales o incluso sin cumplir ese requisito.

En la legislación española, el principio creador de esa jurisdicción residió hasta su reciente modificación en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), la cual en su Título Primero, “De la extensión y límites de la jurisdicción”, incluía el artículo 23 en el que se encontraban todos los supuestos en los que jueces y tribunales tenían jurisdicción.

En el inciso primero, se declaraba competente a la jurisdicción española para conocer delitos y faltas cometidos en España o a bordo de buques o aeronaves de bandera española, lo cual es el concepto mínimo de jurisdicción que los Estados ejercen.

En el segundo, se otorgaba jurisdicción también a delitos cometidos fuera del territorio nacional siempre que lo hayan sido por españoles o por extranjeros que se hayan nacionalizado con posterioridad a la comisión del hecho delictivo aunque con tres requisitos:

- Punibilidad del hecho en el lugar de ejecución;
- Que exista querrela, no puede darse *ex officium*, ha de haber requerimiento de parte;

- Bajo el principio *non bis in ídem*, que no haya sido absuelto, indultado o penado en el extranjero.

Además, en el inciso tercero y cuarto, se enumeran una serie de hechos, que, cometidos tanto por ciudadanos españoles como extranjeros, y tanto dentro como fuera del territorio nacional, son susceptibles de ser competencia de la jurisdicción española. En este sentido, en el artículo 3 aparecen los delitos dirigidos contra España y la Corona y en el 4, los relacionados con la violación de los Derechos Humanos y los grandes delitos transnacionales como el tráfico de drogas.

En virtud de la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal se modifican los puntos 2, 4 y 5 del artículo 23, en el que se exige una mayor vinculación con España tanto de la víctima como del que presuntamente atenta contra los diversos bienes jurídicos protegidos en la legislación española. Concretamente, en el artículo 23.4.i que otorga competencia en materia de tráfico de drogas, se manifiesta lo siguiente:

- i) Tráfico ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, siempre que:
  1. o el procedimiento se dirija contra un español; o,
  2. o cuando se trate de la realización de actos de ejecución de uno de estos delitos o de constitución de un grupo u organización criminal con miras a su comisión en territorio español.

Se exige, por tanto, que el procedimiento vaya en contra de un español o el tráfico esté dirigido hacia el territorio nacional.

Esta previsión legislativa en forma de Ley Orgánica atenta, por tanto, contra los intereses de España y de la Unión Europea en materia de lucha contra el narcotráfico en un contexto de ausencia de fronteras interiores y de fortalecimiento de las exteriores, más aún cuando España es el país miembro que más número de incautaciones (Unión Europea, 2014) lleva a cabo y más cantidad de hachís y cocaína incauta (UNODC, 2014).

La razón del cambio estuvo motivada en términos políticos y no jurídicos (Soriano, 2010) y tuvo como base evitar que las relaciones con la República Popular China (RPC) no se empeoraran. En consecuencia de que el Juzgado Central número 2 de la Audiencia Nacional española, dirigido por el magistrado Ismael Moreno, estaba investigando el

presunto genocidio en el Tíbet, en el que murieron alrededor de un millón de personas y los ex Presidentes de la RPC, Hu Jintao y Jiang Zemin, pudieron haber sido procesados de conformidad al principio de jurisdicción universal establecido en el artículo 23 de la LOPJ.

En consecuencia, el Gobierno del Partido Popular (PP) llevó a cabo la modificación antes expresada, por miedo a que China tomara represalias vendiendo en el mercado secundario el más de 20% de la deuda soberana española que posee, haciendo con ello subir la prima de riesgo (Consejo General de la Abogacía Española, 2014). Un viaje del Presidente Mariano Rajoy a China en septiembre de 2014 se cerraba con las declaraciones del Presidente Xi Jinping por las que: "A pesar de la lejanía y los distintos sistemas sociales y culturales, no existe ningún conflicto de interés fundamental entre nosotros" (Diario El País, 2014)

En el debate que se generó en torno a la modificación de la mencionada ley, una parte de la sociedad civil apostó por la estabilidad económica de España en sus relaciones comerciales mientras que otra priorizó la protección de los Derechos Humanos. A la vez, ninguno sugirió medir el impacto que tendría para España y la Unión Europea en el aspecto específico de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en base a los casos ya existentes de presuntos narcotraficantes cuyos procesos jurídico-penales han sido paralizados en los distintos momentos procesales en los que se encontraban.

En los siete meses que han transcurrido desde que se realizara la modificación legislativa hasta octubre de 2014, algunos magistrados de la Audiencia Nacional se han declarado incompetentes para conocer hechos acaecidos en Alta Mar por ciudadanos sirios que portaban sustancias estupefacientes o psicotrópicas. El Tribunal Supremo, a instancias del Ministerio Fiscal y en una Sentencia del Tribunal Supremo (STS), en concreto la 3082/2014, falla que sí existe jurisdicción española bajo el supuesto concreto de que España pidió autorización al país de bandera del buque para poder abordarlo por lo que lo considera de aplicabilidad.

En definitiva, la modificación de un marco jurídico que no se ha comprobado que vulnere principios ni preceptos de Derecho Internacional Público (DIP) y que además ha demostrado una gran eficacia en el tiempo en la lucha por los Derechos Humanos y la



criminalidad organizada, no puede modificarse dados los chantajes de un Gobierno extranjero, el chino, cuya sujeción a los principios democráticos ha sido puesta en duda en innumerables ocasiones. Además, España en el seno de la Unión Europea y del Espacio Schengen tiene adquiridas obligaciones comunes que ha de respetar y garantizar que pone toda la diligencia necesaria en contribuir a la seguridad de la Unión, lo cual puede haberse vulnerado en la última decisión legislativa.

### **3.3.2. Narcotráfico e inmigración irregular**

Tras el naufragio ocurrido frente a la isla italiana de Lampedusa el 3 de octubre de 2013, en el que murieron al menos 302 personas y consecuencia de los innumerables intentos por los que seres humanos tratan de cruzar la frontera terrestre de las Ciudades Autónomas españolas de Ceuta y Melilla, el fenómeno de la inmigración irregular ha vuelto a ocupar un lugar privilegiado en los foros de discusión y en los medios de comunicación, que otorgan un valor superior al relacionar fronteras con inmigración más que con prevención al narcotráfico.

Así, la categorización de la inmigración irregular como amenaza a la seguridad tiene un doble componente: el de percepción social y el gubernamental o comunitario. El primero queda demostrado, entre otros, por el resultado del Barómetro del Real Instituto Elcano (Real Instituto Elcano, 2014) con datos obtenidos en abril de 2014, a través de una muestra de 1.200 individuos.

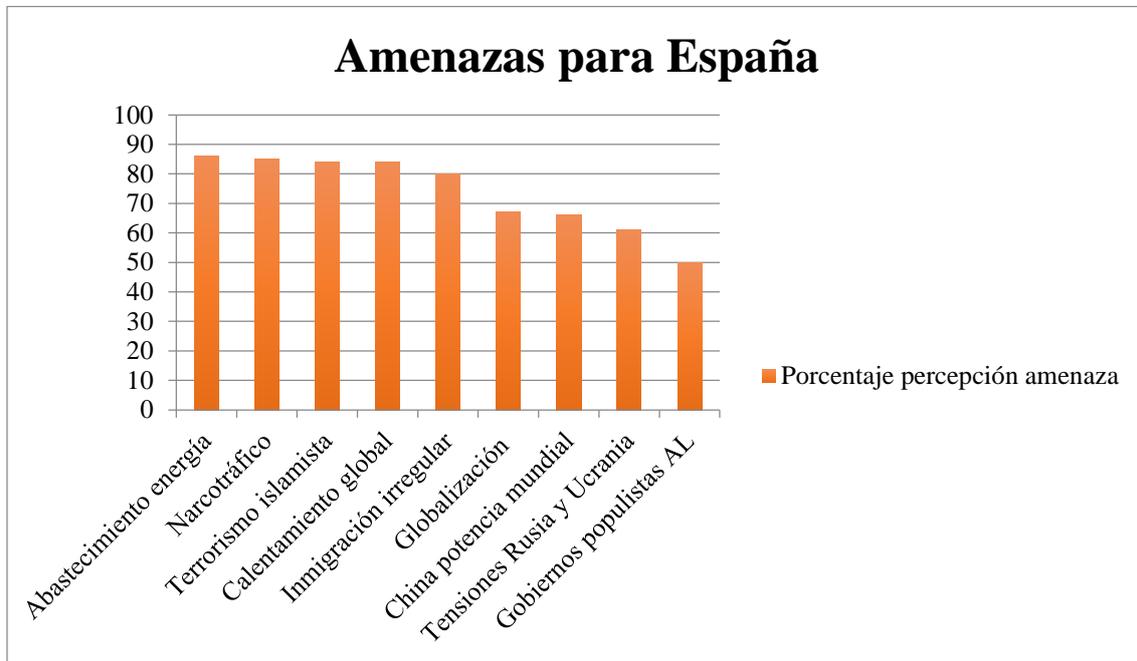
Así, ante la pregunta ¿Cuál cree usted que debería ser el segundo objetivo más importante de España en su relación con la UE?, la mayoría de las respuestas fueron “conseguir más apoyo para evitar la inmigración irregular”. Esta respuesta pone de relevancia dos realidades, en primero la percepción que se tiene desde España acerca de la relevancia de la UE en materia de apoyo a la gestión fronteriza española, percibida como un actor necesario y, en segundo lugar, que es un supuesto a evitar lo cual lo relaciona directamente con el concepto de amenaza.

En cuanto al nivel de contextualización de los entrevistados, el documento recoge que el 31% de las amas de casa manifestaron que el principal objetivo de la UE –y no el segundo- debería ser precisamente el de conseguir más apoyo para evitar la inmigración irregular (Elcano) sugiriéndonos, el propio informe de Elcano, que se trata de un grupo

social con escasa formación académica y política por lo que de manera tácita liga baja formación con ocupación laboral.

Esta contextualización nos permite ver que se está tratando a la inmigración como un fenómeno que merece ser evitado y hacia el que además se precisa la intervención de la UE. Pero, en una pregunta posterior, “En su opinión, ¿alguno de estos aspectos constituye una amenaza importante para España? Dígame, por favor, si es nada, poco, importante o muy importante” las respuestas fueron las siguientes:

**Figura n°3: Amenazas para España**



Fuente: elaboración propia a partir de, Real Instituto Elcano, 2014

El análisis de la información anterior nos arroja un resultado en las que las cinco categorías más mencionadas obtienen un resultado entre el 80 y el 86%, y entre las que la inmigración irregular queda erróneamente incluida como amenaza a la seguridad, en la misma categoría que los problemas de abastecimiento de energía, el narcotráfico, el terrorismo islamista o el calentamiento global. Hay que tener en cuenta, además, que tres de los cinco coinciden con las categorías de amenazas fronterizas antes mencionadas (Hansel & Papademetriou, 2013), poniendo de relevancia la posición que ocupa este ámbito específico en relación a la seguridad internacional.

En un desglose posterior del Real Instituto Elcano puede observarse cómo, entre aquellos que dicen tener mucho interés en la política internacional, el 71,3% considera la inmigración irregular como amenaza. Un 8,7% menos a lo manifestado por la población general, que le otorga un 80%. De nuevo, de manera tácita, se nos facilita que a mayor nivel académico y de entendimiento de la realidad política –medido por el nivel de interés auto-declarado- un menor porcentaje considera a la inmigración como amenaza.

Habiéndose mencionado anteriormente la dimensión de construcción de la amenaza a nivel de la opinión pública, siguiendo el Teorema de Thomas, los niveles gubernamental y comunitario son responsables de dos hechos: el primero, el de considerar la inmigración como problema de seguridad; y, el segundo, no concederle una mayor importancia a la gestión fronteriza contra el narcotráfico, que, si bien constituye un modelo de éxito, podría mejorarse aún más en base a lo anteriormente expuesto.

En este sentido, la antigua Estrategia Española de Seguridad del año 2011 establecía que: “El impacto de los movimientos migratorios excesivos y no controlados sobre España, como sociedad de destino o como frontera exterior de entrada a la UE, tiene implicaciones para la seguridad, algunas muy preocupantes” (Gobierno de España, 2011, p. 70-71).

El propio documento establece una lista de las seis implicaciones para la seguridad que considera como las más preocupantes: conflictividad social, formación de guetos urbanos, explotación económica, desestabilización económica, radicalización extremista y presencia en el territorio nacional de personas indocumentadas.

Los seis casos pueden ser categorizados teniendo en cuenta dos factores. En primer lugar, la posición que ocupa el inmigrante en cuanto a si ocupa una posición de víctima de una determinada situación de las previstas en el articulado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) o, si por el contrario, supone una realidad sin verdugo y víctima. En segundo lugar, podemos categorizarlos por la forma de enfrentar estos fenómenos.

**Tabla nº2: Categorización inmigración**

	<b>Implicaciones</b>	<b>Posición. DUDH</b>	<b>Forma de enfrentarlo</b>
<b>1.</b>	Conflictividad social	Neutra	Intervención social
<b>2.</b>	Guetos urbanos	Víctima. Art 25	Intervención social
<b>3.</b>	Explotación económica	Víctima. Art. 4 y 23	Jurídico-policial
<b>4.</b>	Desestabilización económica	Neutra	Intervención social, económica y fiscal
<b>5.</b>	Radicalización extremista	Víctima. Art 18	Intervención social y policial
<b>6.</b>	Presencia de indocumentados	Neutra	Intervención social

Fuente: elaboración propia.

En la tabla anterior se muestra cómo, de los seis supuestos contenidos en la estrategia, en tres de ellos los inmigrantes ocupan una posición de víctimas por lo que más que suponer un problema para la seguridad común, sus derechos subjetivos se ven vulnerados y, en el caso especial de la explotación económica, se está infringiendo lo contenido en los artículos 4 y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Por otra parte, las otras tres categorías son riesgos que pueden ir asociados a la inmigración en los que el inmigrante no puede ser hecho responsable, y aún menos a nivel colectivo, por lo que en los casos individuales en los que se cometa ilícito punible habrá que seguir el procedimiento jurídico establecido en las leyes españolas.

En el año 2013 el Gobierno de España publicó una nueva estrategia de seguridad, llamada Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido (Departamento de Seguridad Nacional, 2013) en el que se hace otro tratamiento de la realidad migratoria irregular, en su relación con los problemas de seguridad y afirma que es un fenómeno con “implicaciones para la política de seguridad” (Departamento de Seguridad

Nacional, 2013, p. 32), lo cual tiene un contenido semántico menos agresivo, ya que no lo llama amenaza aunque le da matices de seguridad.

Además, menciona cuatro “condiciones especialmente preocupantes” -en vez de “implicaciones para la seguridad”, que recogía la Estrategia de 2011- entre las que destaca el incremento de los procesos de inadaptabilidad, la conflictividad social, la creación de guetos urbanos y el incremento de la vulnerabilidad de los migrantes. La forma en la que está tratada esta realidad se basa más en entender los retos que supone que en criminalizar al inmigrante y responsabilizarle de su propia situación, por lo que se demuestra como un enfoque más adecuado en una comparación directa con la Estrategia del año 2011.

En este sentido, la inmigración no puede entenderse como un problema de seguridad aunque pueda conllevar problemas asociados. Lo que hay que evaluar es la solución que hay que ofrecer a los problemas que surjan y que necesita un marco distinto ajeno a la securitización. A la vez que un desarrollo jurídico y político distinto a nivel gubernamental que asegure el enfrentamiento contra las amenazas reales a la seguridad, que pueden permear nuestras fronteras, como el narcotráfico.

#### **3.4. RESUMEN DEL CAPÍTULO**

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se fue avanzando, en la segunda mitad del siglo XX, en conseguir mayores niveles de integración económica y política, en el marco de la gestión fronteriza. El Tratado de Maastricht y la definición del Espacio Schengen supusieron un gran nivel de avance, en cuanto a la creación de un espacio sin fronteras interiores que viera reforzar las exteriores y evitar, así, las amenazas a la seguridad provenientes del exterior.

En el año 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se multiplican las posibilidades jurídicas para que la Unión vea incrementados los niveles de acción conjunta en la lucha contra las amenazas y en el marco del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia.

En su conexión con el contexto nacional, si bien la gestión fronteriza en España ha demostrado en los últimos lustros ser muy exitosa, la reciente modificación legislativa que el Gobierno de Mariano Rajoy ha llevado a cabo puede tener consecuencias insospechadas en cuanto a gestión fronteriza y lucha contra el narcotráfico. Hecho que no va a poder ser valorable hasta dentro de unos años, a partir de los cuales va a ser posible realizar una medición del impacto, a través de una evaluación que puede tener un resultado muy negativo.

Además, como se expone en este capítulo, la pertenencia de España a la Unión Europea y al Espacio Schengen se basa en el compromiso mutuo en mantener altos niveles de seguridad en la frontera exterior y así poder mantener un sistema de apertura de las fronteras interiores de la Unión Europea. La propia posición geográfica de España, con un archipiélago en el Océano Atlántico y otro en el Mar Mediterráneo, conectados ambos mares por el Estrecho de Gibraltar y en el que en ambas orillas se encuentra el territorio nacional, la Península Ibérica y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, genera que la eficacia del marco jurídico propio de España sea clave para el éxito del planeamiento común de seguridad para la Unión. El éxito de la gestión fronteriza española se basa en su pertenencia a la UE, de la que obtiene los mecanismos jurídicos, políticos y económicos para llevarlos a cabo.

Por tanto, es posible que una de las escasas responsabilidades individuales en las que España contribuya, la generación de un marco de jurisdicción adecuado vulnere ese principio. Aunque, en el contexto de crisis económica que tiene lugar en la Eurozona también da lugar a que existan vulneraciones de los intereses comunes, en especial cuando las negociaciones con gobiernos extranjeros para que adquieran deuda pública pone en peligro el interés general y los intereses estratégicos de España. Una más eficiente y rápida actuación del Banco Central Europeo (BCE) podría haber mitigado estos efectos.

Con las Elecciones Generales en España a finales del año 2015 se vislumbra una gran oportunidad para recuperar la plena aplicabilidad del principio de jurisdicción universal y comprometerse de nuevo con la protección de los Derechos Humanos y las manifestaciones de crimen organizado más allá de sus fronteras, así como tratar de limitar las injerencias de gobiernos extranjeros en los procesos legislativos del Reino de España.

Por otra parte, y en el ámbito más práctico, se demuestra cómo el modelo español de gestión fronteriza contra el narcotráfico se caracteriza por su eficacia, consecuencia directa de varias circunstancias entre las que se encuentra: la fortaleza institucional de España fruto de su pertenencia a la Unión Europea; la estabilidad evidenciada en la política de Estado de gestión fronteriza contra el narcotráfico, que se materializa en el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) de la Guardia Civil; y, en tercer lugar, la cooperación internacional, en este caso específico con Marruecos en el contexto de la posición geopolítica y geoestratégica de España que hace que se encuentre en un punto de especial relevancia geográfica, entre África y Europa, canal entre el Atlántico y el Mediterráneo, y en un momento de buenas relaciones bilaterales que se evidenciaron en la visita de Sus Majestades (SS.MM.) los Reyes a ese país el 14 de julio de 2014, después de su coronación. Fue, por tanto, su segundo viaje al exterior, tras la visita al Estado de la Ciudad del Vaticano.

En este sentido y tal y como señalan diversos organismos, entre los que se incluye Naciones Unidas o el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, España es un país líder en decomisos, tanto en cantidad de hachís y cocaína a nivel mundial, como también lo es en el número de aprehensiones de drogas de la que es líder europeo indiscutible con 177.000 intervenciones más que el segundo de la Unión, Reino Unido, en el año 2011.

Por el contrario, se comete el error de considerar la inmigración irregular como un problema de seguridad. Esa distorsión, que también tiene consecuencias en sí mismas, provoca la pérdida de recursos y esfuerzos que podrían integrarse a la gestión fronteriza contra los problemas de seguridad como el tráfico de drogas. Contribuyendo, así, no solamente a la seguridad de España sino de toda la Unión Europea, vistas las decisiones tomadas en materia de reducción de las fronteras interiores y el correspondiente fortalecimiento de las exteriores. Sus consecuencias directas están ligadas con la falta de garantías jurídicas, que deriva directamente de su entendimiento como un problema de seguridad.

Además, el análisis y desarrollo de la estructura jurídica de la Unión Europea y su conexión con la concepción de la seguridad están entrelazadas. Por eso es necesario que se consensuen qué retos pueden entenderse como amenaza a la seguridad, para no renunciar a los mecanismos democráticos y jurídicos que han de caracterizar aquellas

problemáticas que no han sido securitizadas y así mantener libertad y seguridad a un punto equidistante de ese fulcro cuyo destino hacia uno u otro lugar podrá observarse en el contexto Post Estocolmo.

El objetivo resultaría en que se situase en consonancia con la identidad europea, de la que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia ha de ser una proyección y su correspondiente reflejo, para lo que es necesario que las amenazas de seguridad sean tratadas como tal, evitando el pernicioso efecto de caracterizar como amenaza a la seguridad un problema político o social que no tenga implicaciones de seguridad, como la inmigración irregular, con la correspondiente pérdida de derechos y garantías que ilícitamente le sustrae el proceso de securitización.

Este proceso puede incluso poner a los inmigrantes irregulares en una posición de desprotección que le pueda llevar incluso a adoptar una posición de víctima de diversos ilícitos convirtiéndole dentro de una construcción teórica perniciosa en su propio verdugo y, en extremo, bajo la teoría de la seguridad societal, en un riesgo para la convivencia.

Contribuyendo a poner solución a lo anterior, se podrán construir nuevas realidades evitando el pernicioso efecto que el Teorema de Thomas puede tener en los medios de comunicación social unido a la descripción que las distintas estrategias de seguridad puedan hacer de los fenómenos como la inmigración irregular y que nos puede llevar a la pérdida de claridad respecto a los temas que deben de dominar la agenda de seguridad en la Unión Europea. A la vez que tenemos que tender hacia la creación de una sociedad inclusiva que entienda la diferencia, fruto de, entre otras, nuestras propias raíces históricas.



#### **4. BRASIL: UN MODELO JURÍDICO POLÍTICO AD HOC CON ESCASAS CAPACIDADES OPERATIVAS**

Brasil ha diseñado unos medios jurídico-estratégicos coherentes y adecuados para hacer frente a la amenaza del narcotráfico en sus fronteras, lo cual se demuestra en el plano constitucional, legal, reglamentario y estratégico.

La adecuada gestión de los territorios fronterizos contra el narcotráfico resulta prioritaria para Brasil tanto en su conjunto de intereses internos como externos, fruto de la necesidad de ser percibido como un país confiable y capaz de resolver sus retos y amenazas de manera solvente

Para hacer frente a esta amenaza de filo interno y externo, Brasil diseñó un sistema que incluyó la parte jurídica, la estratégica y la de seguridad *stricto sensu*. Esta última con vertiente militar (Operaciones Ágata) y policial (Operación Centinela). Con ello, ha sido capaz de crear un sistema coherente y muy adaptado a las necesidades del país, a la vez que lo ha conseguido integrar con naturalidad en el marco constitucional y legislativo ya existente, evitando las incoherencias y consiguiendo una loable fusión con el panorama estratégico en su vertiente de diseño teórico.

##### **4.1 EL MARCO JURÍDICO DE LA GESTIÓN FRONTERIZA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN BRASIL**

En este subcapítulo destacan dos elementos. En primer lugar el constitucional, fruto de la Constitución de 1988 y, en segundo, el legislativo, que tiene como referente la *Lei Complementar 97* de 1999 y que de manera conjunta contribuyen a la creación de un sistema jurídico coherente como se expone a continuación.

#### 4.1.1. El marco constitucional y su correspondiente relacionamiento

Se han cumplido recientemente 25 años de la promulgación de la Constitución de la República Federativa de Brasil por el Congreso de ese país, el 5 de octubre de 1988. El texto original, compuesto por 315 artículos, supuso un punto de inflexión para la situación de Brasil consolidándose el fin de la transición comenzada tres años antes, en 1985.

Siguiendo la tradición jurídica continental, heredada de Portugal, la llamada *Constituição Cidadã* ha sido ya objeto de 67 enmiendas constitucionales y seis de revisión, adaptándose, así, a las nuevas necesidades del país. Siguiendo la tendencia de que las sociedades contemporáneas son complejas y que, por tanto, requieren la correspondiente adaptación constitucional (Paixão, 2010).

Ese proceso, el de la construcción de la realidad jurídica, es el que evidencia la relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo en el que el segundo tiene como misión concretizar los mandatos del primero como fue magistralmente descrito por dos juristas alemanes: el primero de ellos, Otto Mayer, manifestó que el Derecho Constitucional pasa, el Derecho Administrativo se mantiene (García de Enterría, 2011). Afirmación con la que quería evidenciar la importancia del segundo frente al primero, ya que la existencia de desarrollo administrativo es la que garantiza las usualmente altas aspiraciones constitucionales.

En segundo lugar, fue Fritz Werner (Cassese, 2014) el que manifestó que el Derecho Administrativo es Derecho Constitucional en concreto y que, por lo tanto, el Derecho Administrativo ha de convertir en realidad aquello que la Constitución recoge con la intención de garantizar su eficacia (Singh, 2001).

En total conexión con lo anterior, la Dra. Susan Rose-Ackerman (2009) del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Yale (EE UU) realizó un aporte fundamental a la hora de fundamentar la relación entre el Derecho Administrativo y la generación de políticas públicas por parte del Estado en el que manifiesta la necesidad de concretar el desarrollo administrativo en forma de políticas públicas.

En cuanto a la especificidad del contexto latinoamericano, esta autora destaca la importancia de que el proceso de creación de política pública sea acorde con el Derecho Administrativo, a la vez que profundiza en las relaciones entre ambos.

En este sentido, el análisis de la situación específica de Brasil tiene características análogas en tanto que su tradición constitucionalista sigue el parámetro del Derecho Continental y su consiguiente discrecionalidad y apertura que le otorgan un gran margen de maniobra para la formulación e implementación de políticas públicas (Santos, 2009).

Esta última afirmación tiene su contraste articular en la Constitución Brasileña de 1988 y, en concreto, en el Título III dedicado a la Organización del Estado. Dentro de éste, en el Capítulo I, se hace referencia a la Organización Político-Administrativa regulada por el artículo 18 y comprendida por la Unión, los Estados, el Distrito Federal (Brasilia) y los Municipios.

**Figura nº4: Organización del Estado brasileño**



Fuente: elaboración propia a partir del artículo 18 Constitución Brasileña.

En primer lugar, la regulación jurídica de la Unión aparece contemplada en el Capítulo II y en el artículo 20 se regulan los bienes de este nivel administrativo, entre los que incluye las “terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei”.

Para el interés de esta investigación se destaca en primer lugar la materia de defensa de fronteras y en segundo lugar la preservación ambiental, entendidos ambos extremos como parte integrante de la política pública específica que se contempla en esta investigación, resultante en el *Plano Estratégico de Fronteras*. Este Plan surge del desarrollo directo constitucional avalando parte de la hipótesis de este artículo en cuanto a la coherencia jurídica del marco jurídico-estratégico de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en Brasil.

Así mismo, en el artículo 21, en el que se establecen las competencias de la Unión, se menciona en el apartado III la de “asegurar a Defensa Nacional” y en el XIV la de “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio”. El apartado XXII recoge también la competencia de “executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras”. Este extremo también se encuentra recogido en el desarrollo posterior y se da cumplimiento a ese mandato constitucional ya que las fuerzas que intervienen son las Fuerzas Armadas y la Policía Federal, ambas dependientes de la Unión.

Además, tanto la Defensa Nacional, como la Policía Militar, la Policía Civil y el Cuerpo de Bomberos Militar del Distrito Federal corresponden a la Unión así como también los servicios de policía marítima, aeroportuaria y los servicios de frontera. Con esta decisión se le está dotando a la Unión de las competencias en materias sensibles y que precisan un nivel administrativo superior, en tanto en cuanto los intereses de la Federación están muy relacionados con esas aristas.

También el apartado XIV destaca por otorgarle a la Unión el control sobre los mecanismos de seguridad y emergencias (policías militares, civiles y bomberos militares) con el objetivo de que ejerza el control sobre el Distrito Federal en Brasilia como se aprecia en la mayoría de estados federales.

En cuanto al artículo 22, del Capítulo II, se establecen las competencias legislativas privativas de la Unión, representadas en el punto III que regula las “requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra” y, en el XXI, las “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização

das polícias militares e corpos de bombeiros militares”. Así como el XXII, que trata de la “competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais”.

Todas esas competencias resultan claves en el sentido de que permiten que en un momento de peligro inminente o en tiempo de guerra, la Unión asuma ciertas competencias que le permita ejercer un mayor control total sobre el territorio para asegurar su defensa. En cuanto a la competencia de la Policía Federal y de las Policías Rodoviária y Ferroviária, su regulación constitucional resulta fundamental en tanto que son los recursos de la Unión para asegurar el cumplimiento de la Ley en el territorio de la República Federativa.

Por último, el XXVIII establece la competencia exclusiva de la Unión en la “defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional”.

Siguiendo una tradición lógica de que las aristas de la defensa han de recaer en el Gobierno Federal, que en este caso recibe el nombre de Unión, con la intención de poder unificar las estrategias y las reacciones para garantizar la adecuada gestión en caso de crisis, incluida la Mobilización Nacional que consiste en un recurso muy eficaz para hacer frente a distintas situaciones de crisis que pudiera enfrentar Brasil.

En segundo lugar, la regulación de los Estados Federados, está contenida en el Capítulo III, cuyo artículo 25, le otorga las competencias que no hayan sido excluidas en la Constitución, mientras que el 27.1 trata del mandato de los Diputados Estatales sobre la aplicación de las reglas de impedimentos e incorporación a las Fuerzas Armadas. Por tanto, en el artículo 25 se optó por otorgarle a los Estados las competencias subsidiarias que no hayan sido entregadas a la Unión, por lo que evitaría que se produzcan conflictos de competencias, tanto de carácter pasivo como activo.

En tercer lugar, el Capítulo IV, está íntegramente dedicado a la regulación de los municipios, lo cual realiza teniendo en cuenta el número de habitantes ahí residentes, lo que le dota de un sistema de repartición coherente, teniendo en consideración el criterio población, que en un país como Brasil, con una población tan significativa, resulta el más conveniente.

Es el Capítulo VII que lleva por título “Da administração pública”, el que suministra la base del sistema y el que trata, en sus secciones II y III, de los servidores públicos y

de los militares de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios, respectivamente.

Es el Título IV el que, siguiendo lo contenido en el artículo 2 de la Constitución, regula los tres poderes del Estado, comenzando por el legislativo, desarrollado en el Capítulo VII, cuyo artículo 48.3 atribuye al Congreso Nacional la fijación y modificación de los efectivos de las Fuerzas Armadas.

Esa competencia otorgada al Legislativo trata de otorgarle al Congreso, representante de la Soberanía Nacional, la responsabilidad sobre el modelo de Fuerzas Armadas del que quiere dotarse Brasil, efectuándose así un vínculo entre la legitimidad democrática y las Fuerzas Armadas, que sin duda resultó muy útil en 1988 para conseguir mayor apoyo por parte de los sectores que aspiraban a observar un mayor control sobre éstas.

El artículo 142 es el que aporta la mayor regulación en cuanto a al concepto y función de las Fuerzas Armadas brasileñas y regula que:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e a disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (Constitución de Brasil, 1988).

Muy influido por la Constitución Española de 1978, en cuanto a la constitución de las Fuerzas Armadas, este artículo destaca su carácter nacional, permanente y regular. Con él se quiere evidenciar de que se trata de la única fuerza del Estado que cuenta con esa entidad y que bajo jerarquía y disciplina –valores clásicos de las fuerzas armadas- está bajo la autoridad de aquel que ejerce la Presidencia de la República.

En cuanto a su función, se le otorga la defensa de la Patria, la garantía de los poderes de la Constitución y, en relación con cualquiera de los dos puntos anteriormente destacados, la garantía de la ley y el orden desarrollada bajo el acrónimo GLO. Este argumento refuerza aún más la hipótesis planteada ya que se prevén como categoría en el texto constitucional avalándose, así, la actividad de las mismas.

Es por tanto un mandato constitucional para las Fuerzas Armadas Brasileñas el de garantizar la ley y el orden solamente en caso de garantizar los poderes constitucionales y para defender la patria. Bajo la perspectiva de que las Fuerzas Armadas tienen características muy convenientes para asegurar el buen fin de su actuación, entre las que

Da Costa, (1996) destaca su jerarquía, disciplina, carácter nacional y de permanencia, su carácter regular y la especificidad de funciones resultante en su característica de ser una fuerza actuante no deliberante.

El mismo autor argumenta que esa configuración constitucional viene dada por ser Brasil un país con dimensiones continentales, con extensas fronteras terrestres y con un largo litoral, lo que dificulta la adecuada articulación de un control efectivo teniendo solamente el recurso de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

También se argumenta esta decisión por el hecho de que las Fuerzas Armadas brasileñas son ampliamente respetadas por la sociedad. A la vez que Brasil argumenta carecer de amenazas externas inminentes lo que explica la decisión constitucional.

#### **4.1.2. Relevancia de la Lei Complementar (LC) nº 97 de 09 de junio de 1999**

Siguiendo la tradición jurídica continental, la Constitución Brasileña, con la intención de efectuar un adecuado desarrollo legislativo de las materias más sensibles, se dota de Leyes Complementares y, en este caso concreto, en el artículo 142.1 de la Constitución se establece que la “Lei Complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.”

Como complemento directo del artículo anterior y su desarrollo legislativo posterior se promulgó la *Lei Complementar* (LC) nº 97 de 09 de junio de 1999 por la que se erige el marco que regula tanto las operaciones de defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales, la ley y el orden y la responsabilidad de Presidente de la República. El hecho de que se haga referencia en la LC a la “ley y el orden” evidencia la previsión legislativa del empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones que pudieran calificarse de seguridad interior y para las que Brasil ha dotado a sus Fuerzas de un marco jurídico-estratégico coherente y adecuado.

La ya mencionada LC fue así mismo modificada por la *Lei Complementar* 117/2004 de 2 de septiembre la cual varía la redacción articular en aspectos tan importantes como el recogido en el artículo 15.5 en el que se expone que cuando se decida el uso de las Fuerzas Armadas en operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (GLO) se podrá

transferir el control operacional de los órganos de seguridad pública necesarios en cada caso y podrá constituirse un centro de coordinación de operaciones.

Así mismo, el artículo 15.6 establece la función del control operacional que es aquel conferido a la autoridad encargada de las operaciones y que coordina misiones específicas para ser desempeñadas por los efectivos de los órganos de seguridad pública bajo sus competencias constitucionales o legales.

Por otra parte, el artículo 17.7 hace referencia al Derecho Penal Militar y lo establece aplicable a aquellos efectivos militares que participen en misiones de GLO lo cual es una manera de asegurar que los militares que participan en estas misiones lo sigan haciendo con rigor jurídico so pena de serles aplicados los preceptos del Código Penal Militar, mucho más rigurosos que los de la homóloga y civil Ley Penal.

En los artículos 18 y 19 se enfatiza la cooperación con el resto de órganos federales en la lucha delictual y que, en el caso del artículo 19, constituyen el control del espacio aéreo contra todo tipo de ilícitos, entre los que destaca el tráfico de drogas ya que se ha demostrado que el control aéreo es uno de los mejores recursos de los que se dispone para obtener información y convertirla en inteligencia de alto valor estratégico (Krizan, 1999).

Por otra parte, el Decreto 3.897 de 24 agosto 2001 fija las directrices para el empleo de las Fuerzas Armadas en la GLO y está compuesto de 9 artículos numerados en los que se orienta el planeamiento y la coordinación de la ejecución de las acciones de las Fuerzas Armadas y de los órganos gubernamentales federales en la GLO. Lo cual dota de especificidad reglamentaria a la estructura de la participación de las Fuerzas Armadas de Brasil en la lucha contra las amenazas internas, cumpliéndose así la hipótesis de que los niveles de diseño constitucional, legal y normativo se adecúan a las necesidades del país y le dotan de coherencia.

Según el artículo 2, será competencia exclusiva del Presidente de la República la decisión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones GLO aunque según el primer inciso del artículo 2, esto podrá ocurrir por iniciativa propia o por aquella del presidente del Senado o de la Cámara de Diputados. En el segundo inciso del artículo 2 también se regula la solicitud hecha por los gobernadores de los Estados o del Distrito Federal en cuyo caso la competencia exclusiva seguirá recayendo en el Presidente de la



República lo cual le dota de legitimidad democrática y de teoría de pesos y contrapesos institucional de repartición del poder y de la responsabilidad.

Además, uno de los grandísimos aportes al diseño de la realidad normativa en Brasil fue que no todas las operaciones de seguridad interna cabían en el concepto de GLO, por lo que diseñaron un tercer nivel como se muestra a continuación:

**Figura nº5: Modalidades de intervención Fuerzas Armadas de Brasil**



Fuente: elaboración propia a partir de la Constitución brasileña y las leyes complementares.

En él se observa, por lo tanto, el concepto clásico de defensa -representado en rojo- el de GLO, cumpliendo con todas las garantías que se prevén para este caso –en verde- en el que se englobarían operaciones que buscan dar seguridad a los núcleos poblacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en el 2012 conocida como Rio+20 o la Jornada Mundial de la Juventud de 2013 en Rio de Janeiro que contó con la participación del Papa Francisco y que requería un aumento de la seguridad en la mencionada ciudad y los alrededores.

Y en tercer lugar el de las atribuciones subsidiarias –representado en morado- en el que se recogen las situaciones extraordinarias que no tienen lugar dentro del concepto jurídico de GLO y que tienen su base jurídica en lo establecido por la *Lei Complementar* nº 136 de 25 de agosto de 2010 que modifica la *Lei Complementar* nº 97 de 9 de junio de 1999 que dispone las normas generales de organización, preparación y utilización de las Fuerzas Armadas y en concreto el artículo 16-A en el que se regula que:

Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos

transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito.

Estas han tenido su manifestación en las operaciones Ágata cuyas ocho versiones han permitido el despliegue de las Fuerzas Armadas en la frontera de Brasil con el objetivo mencionado anteriormente.

Una de las mayores innovaciones que se componen en este artículo es la de creación y desarrollo del concepto de GLO y que permite al Gobierno Brasileño contar con un mecanismo jurídico que pueda dar cumplimiento a sus necesidades y que esté diseñado teniendo en cuenta éstas.

En este sentido, se les otorga esa denominación en tanto que ejercen funciones que son exclusivas de las policías judiciales y se les otorga la capacidad de desarrollar acciones preventivas y represivas en la *faixa de fronteira* así como en el mar y las aguas interiores para actuar contra delitos transfronterizos o ambientales. La actuación se desarrolla tanto en solitario como en coordinación con otros órganos del Ejecutivo, a través de patrullas y registros de personas, vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves lo cual se materializa en las Operaciones Ágata, llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas y de naturaleza intermitente y por la Operación Centinela, llevada a cabo por la Policía Federal y de carácter permanente.

El gran aporte de este artículo de la ley resulta en la capacidad competencial que se les otorga para labores exclusivamente relacionadas con delitos transfronterizos y ambientales solamente en la zona fronteriza en el mar y en las aguas interiores.

Teniendo en cuenta la fecha en la que se redactó la modificación de la ley, puede advertirse que se estaban preparando los mecanismos jurídicos para asegurar que se pudiera llevar a cabo una política pública que contribuyera a reducir las amenazas a las que Brasil tiene que hacer frente.

## **4.2. MARCO POLÍTICO-ESTRATÉGICO DE GESTIÓN FRONTERIZA Y OPERATIVIDAD**

Tras el análisis del marco constitucional y legislativo es preciso abordar el tema de la cooperación internacional de Brasil así como de los mecanismos políticos, estratégicos y operativos de gestión fronteriza contra el narcotráfico y entre los que se destacan el Plan Estratégico de Fronteras (PEF) y las operaciones Ágata y Centinela.

### **4.2.1. La importancia de la cooperación en la gestión fronteriza contra el narcotráfico para Brasil**

La incidencia del problema del narcotráfico para las Américas es considerable y es objeto de la atención internacional en el sentido de que en esa región se produce la totalidad del clorhidrato de cocaína y del sulfato de cocaína (UNODC, 2013) a nivel mundial. Hecho que está directamente relacionado con la disminución del nivel de seguridad de los países de la región, la cual concentra un 8,5% de la población mundial y sufre el 27% de los homicidios dolosos a nivel global (Alda, 2011) junto con una larga serie de riesgos que pueden poner en peligro su desarrollo económico, social y político.

Tanto en el caso concreto del narcotráfico como otras manifestaciones del crimen organizado, muchas investigaciones han conseguido demostrar que la gestión fronteriza se presenta como uno de los grandes mecanismos que pueden contribuir a hacer frente de manera efectiva a este fenómeno (Lemieux, 2013).

Por lo tanto, ahondar en el conocimiento de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en Brasil propicia la adquisición de una visión sudamericana y facilita el establecimiento de una cooperación eficaz con el resto de países de la región y con los distintos organismos multilaterales como la OEA, UNASUR o MERCOSUR lo cual incrementaría las posibilidades de diálogo basado en el conocimiento mutuo.

Y es que Brasil, además de ser miembro de las tres instituciones arriba mencionadas, busca ejercer un liderazgo en la región e incluso representar a su continente en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Su situación es compleja ya que el país comparte frontera terrestre con 10 Estados, con una extensión total de 16.882 kilómetros, de los que aproximadamente la mitad son con los tres productores mundiales de cocaína: Colombia, Perú y Bolivia (Governo do

Brasil, 2011). De éstos, comparte 3700 kilómetros con Bolivia, una distancia mayor a la que existe entre Estados Unidos (EE UU) y México.

En este escenario, la adecuada gestión de los territorios fronterizos contribuye a reducir la cantidad de sustancias estupefacientes que ingresan en un determinado país con el consiguiente descenso de los riesgos directos y asociados que produce el narcotráfico. Por tanto, en este capítulo se identifica el rol de las policías y de las fuerzas armadas brasileñas en el marco de la gestión fronteriza contra el narcotráfico de ese país.

En declaraciones a la Agencia EFE durante el mes de abril de 2013, el representante de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en Bolivia manifestó que el narcotráfico en el país andino puede conllevar riesgos de violencia grave (Diario La Razón, 2013) que pueden originarse si Bolivia continúa siendo origen de la producción y tráfico de drogas que atraviesan alguno de los 3700 kilómetros de frontera que el país comparte con Brasil.

La gestión fronteriza brasileña contra el narcotráfico es de utilidad para otros países de la región habida cuenta de que Brasil tiene la triple experiencia que le concede tener frontera terrestre con Colombia, Perú y Bolivia además de que tiene un marco jurídico adecuado y que utiliza a sus Fuerzas Armadas para la prevención del ingreso de narcotráfico a través de sus fronteras en las Operaciones Ágata.

En cuanto al interés de la relación de entrada de drogas con destino a Brasil, el Informe Mundial sobre las Drogas del año 2013, expone cómo las evidencias nos permiten apreciar un cambio de rumbo del tráfico y un aumento de la importancia del eje Atlántico en detrimento del Pacífico teniendo a Brasil como origen y a otros países lusófonos como destino, Portugal en Europa y las antiguas colonias portuguesas en África (UNODC, 2013).

Esta afirmación sitúa a Brasil como un país de importante tránsito de drogas - fundamentalmente cocaína- que atraviesa su territorio con destino hacia Europa y África aunque también hay evidencias de que el consumo ha repuntado en ese país junto con Costa Rica y Perú siendo esos los únicos tres países de la región donde ha crecido su consumo ya que en los demás países se mantiene o baja.

El ex Ministro de Defensa Nacional del Gobierno de Chile, Andrés Allamand calificó el programa de Brasil sobre protección de fronteras como de “alto interés para Chile” en una visita oficial a ese país.

Por su parte, Naciones Unidas, en su último Informe Mundial sobre las Drogas destacó el interés de la situación brasileña, haciendo referencia a su situación fronteriza, su situación geográfica, el consumo interno y la utilización de su territorio como base al tráfico hacia Europa y África:

Brazil, with its extensive land borders with all three major source countries for cocaine, a large population, significant levels of use of both cocaine and salt and crack cocaine and a long coastline affording easy access to the Atlantic ocean for onward trafficking to Africa and Europe, plays an important role in the global cocaine market as both a destination and a transit country (UNODC, 2012).

Así mismo, el Gobierno de Bolivia manifestó que Brasil era el destino mayoritario de la droga decomisada en su territorio como consta en el World Drug Report del año 2013: “The Plurinational State of Bolivia, (...) identified Brazil as the foremost planned destination for seized cocaine” (UNODC, 2012).

La respuesta brasileña contra el narcotráfico es muy adecuada y representa un alto interés para otros países de la región que, como Chile, tienen un reto claro en cuanto a gestión fronteriza se refiere.

Además, el caso de la experiencia brasileña de lucha contra el narcotráfico en sus fronteras podría ser útil en lograr un modelo regional con características propias y basado en sus capacidades. Sin embargo, ello dependerá de los niveles de integración y continuidad que se alcancen.

#### **4.2.2. O Plano Estratégico de Fronteira (PEF)**

Coincidiendo con el mandato del Presidente Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2010), se produjo una intensificación en el diseño de capacidades gubernamentales que permitieran enfrentar el problema de las drogas y del narcotráfico, respaldadas por la toma de cuatro decisiones, dos en forma legislativa y dos de política pública (Cordeiro, 2012):

1. Lei do Tiro de Destruição (Ley do Abate)
2. Política Nacional Sobre Drogas (2005)

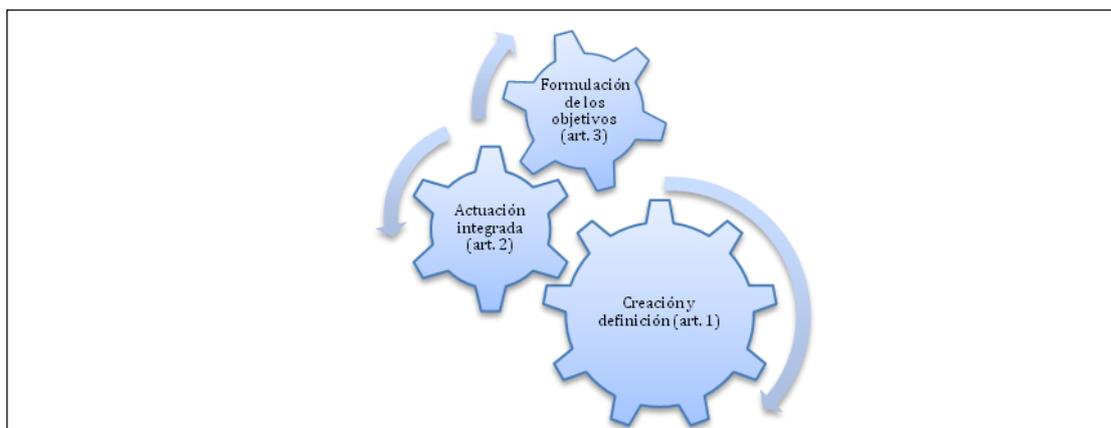
3. Lei Antidrogas (2006)
4. Plano Estratégico de Fronteira (2011)

El primer gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), consciente de la importancia del territorio fronterizo y de su adecuada gestión para Brasil, puso en marcha en el año 2011 un programa por el que se trataba de dar respuesta a las amenazas fronterizas existentes.

El procedimiento jurídico que siguió fue el establecido en la Constitución Brasileña, concretamente en el artículo 84, en el que quedan establecidas las atribuciones exclusivas del Presidente de la República Federativa de Brasil, y que en su inciso VI línea “a” con origen en la Enmienda Constitucional nº 32 de 2001 establece que: “compete privativamente ao Presidente da República (...) dispor, mediante decreto sobre (...a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação o extinção de órgãos públicos” (Constitución de Brasil, 1988).

En este sentido, la Presidenta de la República Federativa de Brasil firmó el Decreto Nº 7.496 del 8 de junio de 2011 por el que se constituye el Plan Estratégico de Fronteras. Este Plan está compuesto por diez artículos numerados de los que tanto el segundo, como el tercero y el noveno se encuentran modificados por un Decreto posterior, el Nº 7.638 de 2011.

**Figura nº6: Articulado del Plan Estratégico de Fronteras (I)**



Fuente: elaboración propia a partir del Plan Estratégico de Fronteras.

En el artículo primero se crea el Plan Estratégico de Fronteras destinado al fortalecimiento de la prevención, control, fiscalización y represión de los delitos cometidos en las zonas fronterizas de Brasil.

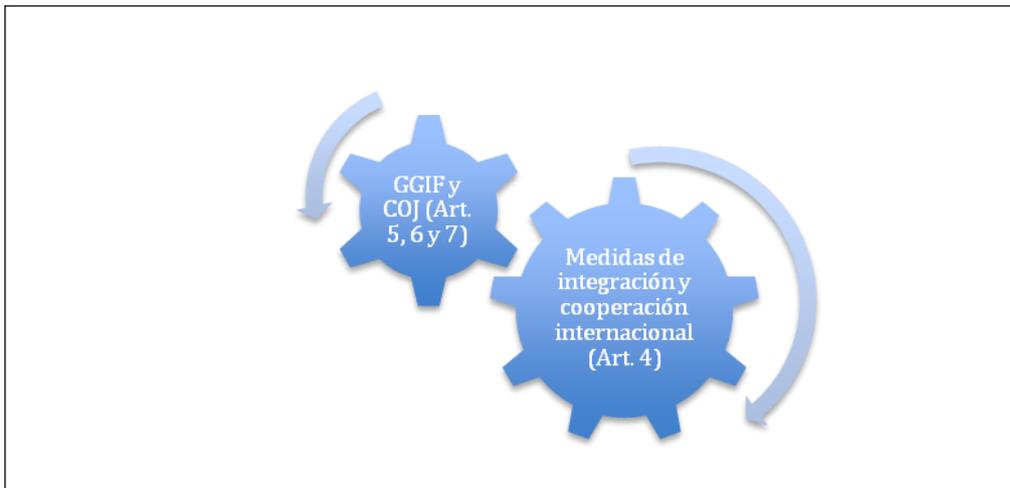
En el segundo se explicitan dos directrices: en primer lugar la actuación integrada de los órganos de seguridad pública, de la *Secretaria da Receita Federal do Brasil* y de las Fuerzas Armadas; en segundo lugar, la integración con los países vecinos, que constituye una posibilidad jurídica abierta a una oportunidad política aún no conseguida.

En el tercer artículo se enuncian los cinco objetivos del Plan Estratégico que se resumen en los siguientes:

1. Integración de las acciones de seguridad pública, de control aduanero y de las Fuerzas Armadas de la Unión con la acción de los Estados y los Municipios situados en la zona fronteriza;
2. Ejecución de acciones conjuntas entre los órganos de seguridad pública, federales y estatales, la *Secretaria da Receita Federal do Brasil* y las Fuerzas Armadas;
3. El intercambio de información entre las instituciones mencionadas en el punto anterior;
4. La iniciación de una relación de colaboración con los países vecinos para cumplir las finalidades del artículo 1;
5. La ampliación del cuadro de personal y de la estructura destinada a la prevención, control, fiscalización y represión de los delitos cometidos en la zona fronteriza.

El artículo cuarto regula las medidas a través de las cuales será efectuado el Plan Estratégico de Fronteras. Entre ellas figuran las acciones de integración federativa entre la Unión y los estados y municipios situados en la frontera, la implementación de proyectos necesarios para el fortalecimiento de la presencia estatal en la región fronteriza y las acciones de cooperación internacional con los países vecinos, lo cual sigue el mismo esquema de las previsiones del artículo dos en cuanto a desmontar las barreras jurídicas que permitan un nivel variable de cooperación en el plano político.

**Figura n°7: Articulación del Plan Estratégico de Fronteras (II)**



Fuente: elaboración propia a partir del Plan Estratégico de Fronteras.

Por último, el artículo cinco define las instituciones que estarán encargadas de implementar el PEF, que serán: los *Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira* (GGIF), definidos en el artículo 6 y, el *Centro de Operações Conjuntas* (COC), cuya regulación está contenida en el artículo 7.

Como desarrollo reglamentario del mencionado artículo 5 del Plan Estratégico de Fronteras, surge el Decreto N° 7.496 que fija el objetivo del GGIF como la integración y la articulación de acciones de los distintos niveles administrativos, tanto de la Unión como de los Estados y Municipios. Éstos se concretan a partir de la coordinada integración de las acciones, el mantenimiento de una coordinación eficaz entre los órganos, el apoyo a las policías estatales, a la policía federal y a los órganos municipales de fiscalización.

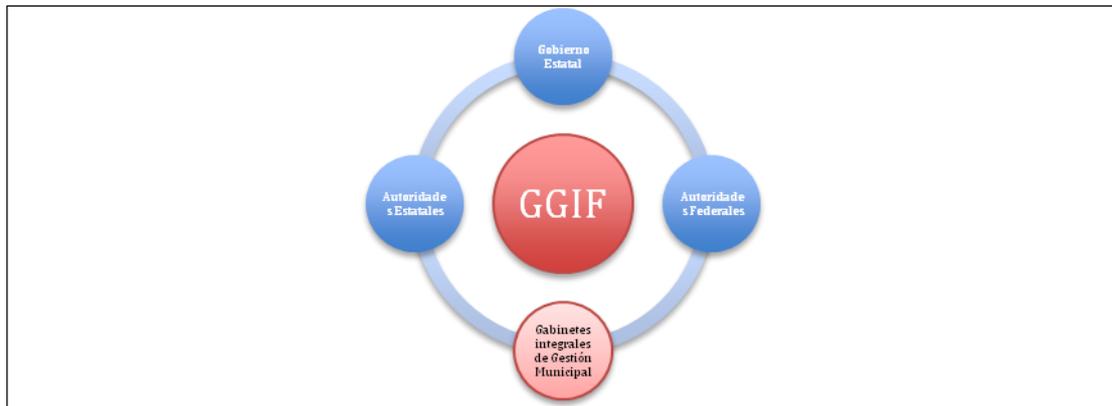
También tiene como competencia el análisis de datos estadísticos y la realización de estudios sobre infracciones penales y administrativas, así como la generación de propuestas de acciones integradas de fiscalización y seguridad de los municipios fronterizos.

El GGIF incentiva la creación de Gabinetes Integrales de Gestión Municipal y la definición de áreas prioritarias en su actuación, sin la existencia de jerarquía entre los



órganos que componen el GGIF: el Gobierno estatal, las autoridades federales, las autoridades estatales con representantes de los *Gabinetes de Gestão Integrada Municipal da região de fronteira* y cuyas decisiones serán tomadas por consenso.

**Figura nº8: Articulación Plan Estratégico de Fronteras (III)**



Fuente: elaboración propia a partir del Plan Estratégico de Fronteras.

En cuanto al COC, en respuesta al artículo 7 del PEF, está compuesto por los representantes de todas las instituciones, entre las que no existirá jerarquía y cuyas decisiones serán tomadas por consenso. Asimismo, le corresponderá la competencia de realizar la integración entre los participantes y la coordinación del PEF mientras que su sede estará en las instalaciones del Ministerio de Defensa en Brasilia. En el artículo 9 se establece que la coordinación del PEF será ejercida por los ministros de Justicia, de Defensa y de Hacienda.

El artículo 10 regula la entrada en vigor del Decreto N° 7.496 el día 8 de junio de 2011, modificado por el Decreto N° 7.638 de 2011.

El análisis del modelo propuesto por el PEF nos lleva a apreciar un desarrollo jurídico-normativo adaptado a las necesidades del país y previsto para cumplir su función en un marco político con más cohesión internacional, ya que establece el procedimiento administrativo a seguir para conseguir una adecuada cooperación internacional.

Sin embargo, no se establecen mecanismos de evaluación que permitan conocer el éxito o fracaso del Plan porque aunque existe un debido diseño de lo que se necesita, no se han hecho los esfuerzos necesarios en cuanto a la generación de datos tanto cuantitativos como cualitativos que permitan llevar a cabo una evaluación.

Sobre la base jurídica antes mencionada, y sin una capacidad de generación de datos confiables, ni una sistematización de los existentes, han tenido lugar ocho operaciones que, lideradas por el Ministerio de Defensa, han sido denominadas “Ágata”. Éstas se analizan a continuación, a través de diversas fuentes de datos gubernamentales y que permiten, dentro de las limitaciones antes mencionadas, medir el impacto que han tenido.

#### **4.2.3. Las operaciones Ágata (I-VII)**

Sorprende el gran éxito comunicativo del que gozan las ocho operaciones Ágata. Hecho que ha conseguido que sea conocido que el Gobierno de Brasil lleva a cabo operaciones en la *faixa de fronteira* haciendo uso de efectivos de las tres ramas de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, a la hora de hacer un análisis académico adecuado, la situación se torna distinta en cuanto a que no existen estadísticas oficiales que permitan conocer en detalle ni el número de efectivos participantes ni las cantidades de material o sustancias requisadas. La información disponible, a veces contradictoria, se encuentra en medios de comunicación social a cuyas fuentes primarias resulta improbable acceder.

En cuanto al diseño y definición, éstos son fruto de la planificación del Ejecutivo y definidas como: “Operação Conjunta das Forças Armadas Brasileiras em coordenação com outros órgãos federais e estaduais na faixa de fronteira (...) para combater delitos transfronteiriços e ambientais” (Exercito do Brasil, 2013).

Destacando su carácter extraordinario, ha habido ocho operaciones con características diversas y que se plasman en la siguiente tabla en la que constan el número de efectivos que participaron, el lugar, la duración y el país con el que hace frontera cada una de las zonas en concreto:

**Tabla n°3: Operaciones Ágata**

<b>Operación</b>	<b>Número de Efectivos</b>	<b>Lugar</b>	<b>Duración</b>	<b>Frontera país</b>
<b>Ágata 1</b>	3.500	Entre Tabatinga y São Gabriel da Cachoeira	Agosto 2011	Colombia
<b>Ágata 2</b>	8.000	Fronteras Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul	Septiembre- Octubre 2011	Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay
<b>Ágata 3</b>	6.500	Mato Grosso, Mato Grosso do Sul y Rondônia	Noviembre- Diciembre 2011	Bolivia y Paraguay
<b>Ágata 4</b>	8.500 <sup>6</sup>	Amapá, Pará, Amazonas y Roraima	Marzo-Abril 2012	Guyana Francesa, Suriname, Guyana, Venezuela, Colombia y Perú
<b>Ágata 5</b>	17.000	Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul	5-20 agosto 2012	Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay
<b>Ágata 6</b>	7.500	Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia y Acre	9-23 octubre 2012	Perú, Bolivia y Paraguay
<b>Ágata 7</b>	25.000	Todo el territorio fronterizo	18 mayo-5 junio 2013	Los diez países con

<sup>6</sup> (Global Post, 2012)

				los que comparte frontera
<b>Ágata 8</b>	30.000	Todo el territorio fronterizo	10 mayo-21 junio 2014	Los diez países con los que comparte frontera

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

### Ágata 1

Fue desarrollada durante el mes de agosto de 2011 entre Tabatinga y São Gabriel da Cachoeira ambos en la región del Amazonas y contó con la participación de 3.500 militares tanto del Ejército como de la Marina y de la Fuerza Aérea (FAB).

Ilustración n°1: Ágata 1



Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Se registró el uso de una Aeronave Remotamente Pilotada (ARP) modelo Hermes 450 operada por la Fuerza Aérea de Brasil y producido por la empresa israelí Elbit Systems especializada en la producción de *drones*.

La destrucción de pistas improvisadas de aterrizaje de aviones en la región amazónica fue una de las características de esta operación que utilizó medios aire-tierra para llevar a cabo estas acciones. Hecho que revistió una gran importancia ya que el transporte aéreo no autorizado de sustancias estupefacientes y armas es uno de los ilícitos más preocupantes para el Gobierno de Brasil.

A continuación puede apreciarse un mapa de Brasil (Ilustración n°1) en el que a través de un sombreado de color blanco puede observarse el lugar en el que se llevó a cabo la primera Operación Ágata.

## **Ágata 2**

Dirigida por el General Ajax Porto Pinheiro fue planeada para ejecutarse en septiembre de 2011 y tuvo que ser prorrogada habida cuenta de un brote de fiebre aftosa con la intención de garantizar que el ganado procedente de Paraguay no cruzara la frontera (O Globo, 2011). Este es un ejemplo claro de lo regulado en el artículo 16-A de la *Lei Complementar* N° 136, de 25 de agosto de 2010, que modifica la *Lei Complementar* N° 97 de 9 de junio de 1999, en cuanto a lo establecido sobre los delitos ambientales.

Contó con el despliegue de 8.000 miembros de las Fuerzas Armadas y tal como se puede observar en el sombreado blanco del mapa, estuvo presente en los estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul (Ilustración n°2). Así se evidencia la disponibilidad de fuerzas que representa para el Estado la presencia de la Operación Ágata en su frontera.

**Ilustración n°2: Ágata 2**



Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

**Ágata 3**

Desarrollada entre noviembre y diciembre de 2011 en las fronteras con Bolivia y Paraguay, contó con la participación de 6.500 miembros de las Fuerzas Armadas (Portal Brasil, 2011) y se cursó una invitación a participar como observadores a tres oficiales bolivianos de la Marina y Fuerza Aérea (Diario Monterrey Milenio, 2011), lo que permitió reducir las suspicacias que generan las maniobras militares en los territorios fronterizos así como también garantizar la adecuada coordinación con las fuerzas situadas del otro lado de la frontera cuya *faixa* está representada en color blanco en el mapa que aparece a continuación (Ilustración n°3).

**Ilustración n°3: Ágata 3**



Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

**Ágata 4**

Dirigida por el General Eduardo Dias da Costa Villas Boas, fue llevada a cabo en una extensión de 5.200 kilómetros de frontera empleando para ello a 8.500 militares (Defesanet, 2012) (Ilustración n°4). Las operaciones consistentes en la destrucción de pistas no autorizadas de aeronaves fueron muy habituales así como aquellas consistentes en cerrar industrias ilegales ligadas con la minería la madera, como expresión lógica de la lucha contra los delitos medioambientales y en conexión con el *Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA).

Para llevar a cabo los fines arriba expuestos, se utilizaron 65 vehículos, 11 barcos, diversas embarcaciones ligeras, ocho helicópteros y 14 aviones. Así mismo, las Fuerzas Armadas ejercieron una importante labor social consistente en atención médica y odontológica, que incluyó la realización de pruebas de laboratorio y la administración de vacunas.

Con esa decisión, el Gobierno de Brasil pretendió utilizar la capacidad de las Fuerzas Armadas para asegurar la protección de los ciudadanos, brindada por el Estado en las zonas limítrofes del país y cuyo acceso resulta muy complejo para el resto de agencias e instituciones del Gobierno de Brasil.

**Ilustración n°4: Ágata 4**



Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

## Ágata 5

Desarrollada entre el 5 y el 20 de agosto de 2012, los efectivos de la operación Ágata V se desplegaron a lo largo de 3.900 kilómetros de parte de la frontera que separa a Brasil de Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay. Los resultados de esta operación fueron, en cuanto a lucha contra el narcotráfico, de 6.087 kilogramos de sustancias estupefacientes junto con 32 armas y 748 cartuchos.

También se llevaron a cabo inspecciones rutinarias con especial énfasis en los aeródromos, ya que se probó que la vía aérea era una de las más utilizadas para la introducción de material ilícito en territorio federal y con especial incidencia en las drogas y las armas de fuego, como ya se vio en la segunda de las operaciones Ágata.

Teniendo en cuenta también la gran cantidad de límites fluviales que existen entre Brasil y sus vecinos en el centro, centro-sur y teniendo en cuenta competencia de la *Marinha* sobre el control de la masa de agua que se encuentra en ambos países se ubicaron. *Postos de Bloqueio e Controle Fluviais (PBCFlu)* que permitieron hacer



frente a la tercera de las responsabilidades establecidas en el artículo 16-A de la *Lei Complementar* N° 136, de 25 de agosto de 2010, que modifica la *Lei Complementar* N° 97 de 9 de junio de 1999, y en concreto el punto dos, en cuanto al registro de embarcaciones. La zona de actuación de las fuerzas anteriormente descritas puede apreciarse en el sombreado blanco del mapa (Ilustración n°5).

**Ilustración n°5: Ágata 5**



Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

### Ágata 6

Esta operación se desarrolló entre el 9 y el 23 de octubre de 2012, a lo largo de 4.216 kilómetros de extensión, correspondientes a aquellos de la frontera con Bolivia y parte de la frontera con Paraguay y Perú. En ella se utilizaron seis aviones caza F-5, 10 helicópteros, dos vehículos aéreos no tripulados (VANT), seis aviones de ataque ligero A-29 Super Tucano, 14 lanchas fluviales, 40 embarcaciones militares, siete navíos de patrulla, dos buques hospital, tanques y blindados, junto con 7.500 militares de las tres ramas de las Fuerzas Armadas de Brasil.

Sin embargo, la observación de los medios utilizados evidencia la importancia del factor marítimo y aéreo en la sexta operación Ágata y en especial de la utilización de los VANT o drones, los cuales se demostraron como uno de los instrumentos más útiles a la

hora de obtener información relevante y que una vez procesada fue vital para conseguir los fines deseados (Ilustración n°6).

**Ilustración n°6: Ágata 6**



Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

### Ágata 7

Esta es la única de las operaciones Ágata que se llevó a cabo en el año 2013 y que contó con la participación de más de 25.000 soldados, situados a lo largo de la totalidad de la frontera con Brasil. Característica muy destacable no sólo porque sea la primera vez que ocurre, sino porque las fronteras de este país con sus vecinos tienen una extensión total de 16.882 kilómetros y su *faixa de fronteira* un área de 2,3 millones de kilómetros cuadrados, correspondientes al 27% del territorio nacional.

Esta experiencia destacó la complejidad de que el Estado mantuviera presencia en un territorio tan amplio, lo cual presenta un reto tanto a nivel táctico como logístico, evidenciando la posibilidad de las Fuerzas Armadas Brasileñas de desplegarse con eficacia.

En cuanto al uso de capacidades tecnológicas, se utilizaron aviones no tripulados o drones (Defesanet, 2012), tanto de la Fuerza Aérea de Brasil (FAB) como de la Policía Federal (PF).

La FAB utilizó dos Hermes 450 de la empresa Elbit Systems que adquirió por un total de 48,17 millones de reales (BRL), algo más de 15 millones de euros (EUR), incluyendo la estación en suelo, sensores, radares y material complementario (Ilustración n°7).

**Ilustración n°7: Ágata 7**



Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Por su parte, la PF cuenta con drones IAI Heron, diseñados y construidos por la empresa *Israel Aerospace Industries*, y de los que entre dos y cuatro fueron utilizados en esta operación, junto con el material complementario que les permitió obtener información en el marco del Sistema de Vehículos Aéreos del Departamento de Policía Federal (SISVANT-DPF). Este es uno de los ocho proyectos que integran el Centro de Inteligência Policial e *Análise* Estratégica (CINTEPOL).

## Ágata 8

Comparte con la anterior el hecho de ser la única que se ha desarrollado en el mismo año (2014) y haber tenido como ámbito geográfico la totalidad de la extensión fronteriza (Ilustración n°8). Surge en el contexto de la Copa del Mundo de Fútbol y tiene como objetivo garantizar la seguridad en las fronteras, haciendo frente de este modo a la responsabilidad internacional de garantizar la seguridad en el territorio.

Ilustración n°8: Ágata 8



Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

### 4.2.4. La Operación *Sentinela*

Coordinada por el Ministerio de Justicia, reúne a la Policía Federal, la Policía Ruttera Federal y la Fuerza Nacional de Seguridad (FNS) y tiene como competencia la gestión fronteriza mantenida en el tiempo, lo que le otorga un carácter de complementariedad con las operaciones Ágata.

En el año 2011 se buscó duplicar el número de efectivos participantes en la operación *Sentinela* (Portal Brasil, 2011), dado que se habían obtenido los resultados deseados establecidos en el planeamiento inicial y el Gobierno de Rousseff consideró prioritario garantizar la seguridad de una de las partes más permeables del territorio brasileño.

La importancia del diseño de la Operación Centinela radica en que es la que permanece en el momento en el que se han retirado los efectivos de las operaciones *Ágata*. Hecho que constituye el punto de referencia en las posibles evaluaciones que se realicen de ambas operaciones (*Ágata* y Centinela), ya que las organizaciones criminales muchas veces cesan su actividad coincidiendo con los escasos días que duran las operaciones *Ágata* y las reinician una vez que se han retirado, de vuelta a sus cuarteles, los efectivos militares por lo que conocen el momento de mayor fragilidad que coexistió con el establecimiento de la Operación Centinela.

Además, la existencia de ambas exige una adecuada cooperación entre ellas para conseguir la finalidad establecida en el *Plano Estratégico das Fronteiras*, ya que su desarrollo es alterno y complementario. Una de sus características más importantes es la coordinación inter-agencial en tanto que su función se desarrolla teniendo en cuenta el resto de competencias que el ordenamiento jurídico otorga a otras instituciones.

#### **4.3. DESAFÍOS A LA GESTIÓN FRONTERIZA PARA BRASIL**

Se observa el caso específico de Brasil que por sus características como país, el más grande en extensión y población de Latinoamérica y la posición que ocupa en el mundo, merece ser minuciosamente estudiado.

Además, resulta necesario su estudio ya que tiene el interés asociado de ser un país que se enfrenta a retos muy complicados, pero que a la vez tiene las posibilidades de convertirse en una potencia aún mayor. Las razones para su estudio son variadas y pueden ser resumidas en que Brasil es uno de los países más relevantes de su continente y que, atrapado en la lacra del narcotráfico, ha hecho propuestas concretas en su lucha contra el narcotráfico que es necesario analizar.

En ese sentido, se han destacado cuatro fases de análisis correspondientes al origen, diseño, gestión y evaluación del marco jurídico general y específico y de las políticas públicas y estrategias que se han puesto en marcha con la intención de mejorar la gestión fronteriza y reducir los ilícitos producidos tradicionalmente en esa zona en la que se incluyen el narcotráfico, el tráfico de armas y municiones y los delitos medioambientales.

En cuanto al nivel jurídico, son varias las conclusiones analíticas que se han dado en este trabajo y que, siguiendo la lógica del Derecho Continental, han conseguido crear una estructura compleja y que se adecua a los escenarios y realidades presentes en el país.

En primer lugar la Constitución de 1988 les otorgó una estructura de República Federativa con un nivel Federal llamado Unión, los Estados Miembros, el Distrito Federal –regido por la Unión y con sede en Brasilia- y los municipios. Es el mismo texto constitucional el que se encarga de repartir las competencias entre los cuatro niveles antes señalados, lo cual está revisto de una gran complejidad.

En cuanto a la regulación de las Fuerzas Armadas, se parte de la definición general de concepto y función del artículo 142 de la Constitución para después analizar lo desarrollado y modificado por las leyes complementares para terminar explicando el triple escenario en el que pueden participar las fuerzas armadas brasileñas: la defensa tradicional, las operaciones de Ley y Orden y una tercera categoría denominada atribuciones subsidiarias las cuales funcionan de marco para operaciones como las Ágata.

El nexo que se establece en esta investigación entre el marco constitucional y legislativo brasileño y la Política Pública permite comenzar el análisis exhaustivo del *Plano Estratégico de Fronteiras* en el que se define el papel de la Presidencia de la República y se crean y desarrollan los mecanismos que garantizan el buen fin del planeamiento a la vez que sirven como estructura para posibilitar las siete operaciones Ágata que se han desarrollado hasta la actualidad, cuyas características aparecen mencionadas en la operación.

En este punto cabe mencionar la importancia de la última de ellas, Ágata VII que se desarrolló a lo largo de todo el territorio fronterizo y que supone sin duda el establecimiento de un precedente consistente en comprobar las capacidades del país para llevar a cabo operaciones consiguientes con ocasión de los dos grandes eventos que ha vivido y va a vivir el país: el Mundial de fútbol en el año 2014 y las Olimpiadas en 2016. En ellas, Brasil tiene la responsabilidad de mostrar al mundo los avances que ha conseguido alcanzar venciendo, así, la tradicional imagen de inseguridad y pobreza extrema, a las que solía asociarse ciertas partes de ese país.

#### 4.4. RESUMEN DEL CAPÍTULO

Brasil se encuentra ante un momento crucial en cuanto al desarrollo interno y externo y se enfrenta a grandes retos derivados de su estrategia de ser percibido como potencia. En este sentido, resulta necesaria la demostración de que cuenta con las herramientas suficientes para hacer frente a las amenazas a la seguridad.

El narcotráfico, tanto en su vertiente interna como externa, es una evidencia de la manifestación antes realizada y, en el caso de Brasil, éste se encuentra intensamente relacionado con la porosidad de sus extensas fronteras.

Así, de lo analizado en este artículo vemos como, de entre todas las categorías que componen el sistema de gestión fronteriza contra el narcotráfico en un país, el hecho de contar con un sistema jurídico-estratégico coherente y eficaz resulta esencial.

Si bien Brasil se enfrenta a grandes retos en el árbol de categorías general en cuanto a gestión fronteriza contra el narcotráfico, ha sido exitoso en definir el papel de sus instituciones y adaptarlo al marco constitucional y legal. Este ha tenido su concretización directa en las Leyes Complementares (LC) en el que asume que, dado que Brasil no tiene amenazas inminentes de seguridad exterior y que se enfrenta a graves retos en seguridad interior, fue necesario diseñar un marco que regulara las intervenciones de sus Fuerzas Armadas en tres supuestos: la defensa antes amenazas externas (defensa en sentido clásico); operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (GLO), que tienen como función apoyar a las Fuerzas de Seguridad y cuyas manifestaciones más recientes han incluido la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en el 2012, conocida como Rio+20, o la Jornada Mundial de la Juventud de 2013 en Rio de Janeiro, que contó con la participación del Papa Francisco; y, por último, las atribuciones subsidiarias que dan respaldo legal a las Operaciones Ágata.

Es precisamente la especificación de ese último punto y la negativa a utilizar el marco existente para las GLO. En ello reside la fortaleza de la decisión brasileña, que le permite, así, realizar las operaciones en las fronteras *lex in mano*, lo que facilita sobremanera el funcionamiento de las mismas.

Teniendo además en cuenta los retos a los que se enfrentan los países latinoamericanos en cuanto a gestión fronteriza contra el narcotráfico y entre los que destaca la debilidad institucional y el problema de solapamiento competencial (Hansel & Papademetriou, 2013), habiendo desarrollado estas medidas, Brasil contribuye al fortalecimiento jurídico y estratégico de sus instituciones, a la vez que resuelve el problema competencial, dotando a sus Fuerzas Armadas con el mecanismo jurídico necesario para hacer frente a los retos y amenazas que identificó el país.

Sin embargo, el reto final al que tiene que enfrentarse Brasil, resulta de generar una estrategia a largo plazo. Esto es, fortalecer sus instituciones y generar un marco de rendición de cuentas, a través de mecanismos estadísticos que permitan evaluar y mejorar el proceder del Estado en las fronteras, con el objetivo último de generar un modelo útil que permita tender a incrementar las capacidades de Brasil para monitorear las fronteras y protegerlas del fenómeno del narcotráfico. Hecho que contribuirá a mejorar sus niveles de seguridad.

Así, si bien Brasil cuenta con un marco constitucional, legal, reglamentario y estratégico adecuado en gestión fronteriza contra el narcotráfico, sin embargo aún no ha conseguido tener una capacidad de generación de datos cuantitativos y cualitativos que permita la evaluación del desempeño y con ello introducir mejoras en los distintos ámbitos.

Y es que, los éxitos conseguidos en la regulación del Plan Estratégico de Fronteras y los decretos que lo desarrollan no se ven complementados con la toma de decisiones del Gobierno de Brasil en cuanto a gestión fronteriza contra el narcotráfico en los siguientes ámbitos específicos:

En primer lugar, la inexistencia de estadísticas fidedignas y homogéneas que permitan la evaluación de las distintas estrategias que, en su caso, hubiera que implementar, así como que la información que existe no está sistematizada por lo que no permite medir el impacto.

En segundo lugar, por el diseño e implementación de las Operaciones Ágata, que no suponen un efectivo mecanismo de gestión fronteriza contra el narcotráfico por varios factores, entre los que se sitúan la formación específica en gestión fronteriza contra el narcotráfico de los militares brasileños y el preaviso que se concede en cuanto al



periodo en el que se van a realizar. Hecho que conlleva que las redes de narcotráfico con presencia en la frontera eviten llevar a cabo su ilícita labor durante los escasos días que duran las operaciones. Así se puede sospechar una labor de publicidad del Gobierno en cuanto a la seguridad, más que una efectiva y eficiente labor de monitoreo fronterizo contra el narcotráfico.

Quizás las dos únicas ventajas que suponen las operaciones Ágata se encuentren en que aumentan la presencia del Estado en las zonas fronterizas, es posible que no de la mejor manera posible, a la vez que prueban las capacidades logísticas de los Ejércitos para desplazarse a larga distancia de sus cuarteles. Esto supone un reto para aquellos ejércitos que se basan fundamentalmente en el número de efectivos y que conjugan tanto militares profesionales como aquellos que hacen el servicio militar obligatorio.

Así mismo, es necesario seguir insistiendo en la necesidad de una cooperación internacional eficaz, que permita crear un modelo de gestión fronteriza en el que los países colindantes no solamente envíen un oficial de enlace como prueba de las buenas intenciones del despliegue de tropas en la frontera, sino que les permita trabajar en conjunto, en el sentido que permite el PEF y su desarrollo reglamentario correspondiente.

Por lo tanto, es necesario replantear la política brasileña de gestión fronteriza contra el narcotráfico basándose en objetivos a corto, medio y largo plazo, dejando de lado medidas que aportan poco valor agregado, consumen muchos recursos, a la vez que no resultan evaluables y así formar un marco de acción que pueda aprovechar las grandes ventajas del diseño teórico del Plan Estratégico de Fronteras (PEF).

## 5. CHILE: UN MARCO DE POLÍTICAS INCONCLUSAS

Chile aún no consigue enfrentarse a los graves problemas de manera directa sino que, proyectando su personalidad nacional van evitando los problemas, reaccionando más que previendo y llevando a cabo una de estudios, programas y políticas inconexas. El ámbito de la gestión fronteriza contra el narcotráfico no es una excepción y, en ese marco, se encargó un informe para evaluar el costo del consumo de alcohol y drogas en Chile, a través del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del Gobierno de Chile (Olavarría, 2008), en el año 2006 las drogas y el alcohol supusieron un costo total de 882.512 millones de pesos chilenos, lo que además da cuenta de la importancia del problema cuantitativo y económico frente al social.

Lo anterior resulta incluso más complejo si se tiene en cuenta que Chile comparte una amplia frontera con sus tres países limítrofes, complicado por la existencia de la Cordillera de los Andes, la cual corresponde a la parte que resulta más compleja en su gestión debido a la agresividad geográfica del territorio que, sin embargo, no ha sido obstáculo para quienes se lucran con el negocio del narcotráfico, puesto que el incentivo económico en esta región es muy alto.

Con el objetivo de lidiar con este fenómeno, Chile ha desarrollado políticas fronterizas, como el Plan Vigía y el Plan Frontera Norte que han incluido a diversas instituciones y tecnologías. Sin embargo, éstos no han sido suficientes para combatir la complejidad del fenómeno, sea por lo gradual de la implementación o por los problemas de probidad con la gestión de los recursos, que a la larga vislumbran dificultades, pues más que se políticas integrales de solución a largo plazo, fueron políticas de Gobierno.

La condición de Chile como país de paso de la droga, entre los mayores productores de cocaína mundial, como Bolivia y Perú, a los países consumidores, le hace dar a las políticas públicas en la materia una importancia vital. Además, esa condición ya ha sido señalada por la Unión Europea en su estrategia país (European Commission, 2010). En

el citado documento menciona que mayor de los incentivos para la existencia de narcotráfico en Chile radica en la dificultad de monitoreamiento de sus extensas fronteras. Sin embargo, la respuesta del Estado aún no se han conformado en políticas de Estado, sino que han sido analizadas desde el punto de vista de los gobiernos de turno.

La gestión fronteriza contra el narcotráfico, particularmente en Chile, fue un punto de la agenda del Gobierno de Chile desde la primera administración de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) en la que se diseñó e implementó el Plan Vigía. Posteriormente, el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) diseñó el Plan Frontera Norte (2011) y que tras varios escándalos mediáticos fue retirado a un segundo plano mediático en el periodo inmediatamente anterior al *interregnum* entre el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera y la actual presidenta Michelle Bachelet (2014-actualidad).

### **5.1. MARCO JURÍDICO DE LA INCAUTACIÓN DE DROGAS, Y LA DEUDA CON LA GESTIÓN FRONTERIZA**

En el artículo 22 de la Constitución Política de la República de Chile (CPR) se establecen las obligaciones de los ciudadanos chilenos, entre las que destaca la de contribuir a preservar la seguridad nacional, lo cual se concreta en la legislación de desarrollo constitucional.

Por otra parte, el Libro de la Defensa del año 2010, cuya publicación depende del Ministerio de Defensa Nacional, y que reemplazó al anterior, del año 2002, recoge los principales lineamientos de la doctrina político-militar chilena. En él se exponen varios principios entre los que destacan la orientación de la política de defensa, que queda definida de la siguiente manera.

En términos generales, el Estado de Chile tiene una política de defensa orientada a amparar a la población del país, proteger sus intereses nacionales, y salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial. Para estar en condiciones de cumplir estos propósitos, posee y prepara los medios militares necesarios para emplearlos en legítima defensa, lo que supone ocuparse de la modernización de todas las instituciones de la defensa, incluidas las Fuerzas Armadas. (Gobierno de Chile, 2010, p. 110)

Para ello cuenta con los medios militares, que, en el sentido de lo establecido en el Libro de la Defensa Nacional de Chile, tienen como objetivo principal la disuasión frente a los potenciales

enemigos de Chile. Aun así, no queda claramente definido el rol de ciertas instituciones, como DIRECTEMAR, que ejerce la policía marítima.

En este sentido, Chile, a través de la política de defensa tiene la obligación de amparar a la población del país, aunque mantiene una postura ambigua que si bien diferencia en lo teórico entre el ámbito de seguridad, del que son competentes el poder judicial y las Fuerzas de Orden y de Seguridad, y el de Defensa en sentido clásico, cuyo ámbito de actuación le corresponde únicamente a las Fuerzas Armadas.

La única evidencia teórica que puede encontrarse acerca de la cada vez mayor amplitud del concepto de seguridad en el Libro de la Defensa de 2010 es la referente a que bajo el concepto “problemas de seguridad se incluyen fenómenos como terrorismo, narcotráfico, proliferación de armas de destrucción masiva, pobreza, pandemias y otros que no constituyen amenazas propiamente tales, aunque eventualmente puedan transformarse en ellas” (Gobierno de Chile, 2010, p. 130).

Esa indefinición tanto sobre las amenazas, entre las que incluye la pobreza como potencial amenaza a la seguridad, como frente a la propia definición de problema de seguridad, como la afirmación en cuanto al procedimiento de constitución de amenaza, resulta en un problema de indefinición clásico del actuar institucional chileno. Hecho que genera problemáticas directas. Por su vez el narcotráfico, siguiendo con este esquema anteriormente citado, queda determinado como un problema que puede tener la suficiente entidad como para convertirse en una amenaza que el Estado debe contrarrestar con estrategias de seguridad específicas. Haciendo así clara referencia a las Fuerzas de Orden Seguridad y reservando las amenazas sobre integridad territorial, población y soberanía a las Fuerzas Armadas, en una concepción clásica de la diferenciación entre los cometidos de ambas instituciones, aunque incurriendo en la dicotomía entre lo que existe *lex in mano* de la realidad efectiva, ya que DIRECTEMAR es una institución de las Fuerzas Armadas con competencias sobre la lucha contra el narcotráfico.

Otro documento importante de analizar en este sentido es la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD, 2012) que apunta a la cooperación con la comunidad internacional como un mecanismo útil para combatir las amenazas para Chile. No

obstante, no se especifican los mecanismos concretos, ni en la ENSYD ni en otros documentos públicos.

En este sentido destaca que:

Chile comparte con Estados Unidos las preocupaciones por los riesgos y amenazas a la seguridad que representan fenómenos como el crimen organizado en todas sus expresiones (...) a este respecto, explorará nuevas formas de cooperación, especialmente en el combate al narcotráfico (Gobierno de Chile, 2012, p. 29).

También con la Unión Europea, Chile espera establecer lazos de coordinación, tal y como se establece en el mismo documento: “Chile comparte con la Unión Europea las preocupaciones que representan la proliferación de armas, el narcotráfico y el terrorismo internacional, amenazas frente a las cuales aspira a incrementar los esfuerzos de coordinación y apoyo recíprocos.” (Gobierno de Chile, 2012, p. 30)

En ese mismo documento figuran la ampliación y multidimensionalidad de la nueva concepción de seguridad. En este sentido, puede leerse que se trata de encontrar una respuesta integral del Estado en el contexto de la globalización, resultado de la interconexión y de la cercanía de las amenazas. Sin embargo, insiste en que no queda superada la diferenciación entre seguridad interior y defensa exterior (Gobierno de Chile, 2012, p. 10). Así mismo, se siguen manteniendo los esquemas enunciados anteriormente, por los que la Administración de Piñera trató de utilizar la ambigüedad en la definición de términos, a través de la afirmación de la negación y de la negación de la afirmación, y su consiguiente recurso a la reducción al absurdo<sup>7</sup>.

En este sentido, se hace referencia a la necesidad de que el tradicional ámbito de la seguridad y el de la defensa –llamados seguridad interna y externa- gocen de mayor flexibilidad a la hora de poder contribuir a complementarse y cumplir su función, siguiendo las lógicas anteriormente expresadas, que quedan aún más ilustradas teniendo en cuenta la siguiente afirmación:

Una de las consecuencias es que el límite tradicional entre el concepto de seguridad exterior, vinculado a la idea de amenaza de origen estatal foráneo y naturaleza militar, y el de seguridad interior, vinculado a amenazas de origen no estatal, tiende a desaparecer en el mundo de hoy en función de un concepto de seguridad ampliada que los incluye a ambos (Gobierno de Chile, 2012, p. 23).

---

<sup>7</sup> En Chile, las Fuerzas Armadas no pueden participar en asuntos de seguridad interior pero, sin embargo, la Armada tiene la responsabilidad frente a la totalidad de la gestión fronteriza marítima, realizando todos los decomisos del país.

En este sentido, reconoce que nos encontramos en un momento cambiante y de redefinición de conceptos en Chile y de percepción del alcance de los mismos contradiciendo lo anteriormente establecido. Por lo que Chile mantendrá independientes ambos ámbitos para terminar como se ha descrito.

Además, hace referencia a las nuevas amenazas, entre las que se encuentra el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo y los ciberataques (Gobierno de Chile, 2012). Llama la atención para que no incluya al narcotráfico como manifestación del crimen organizado, sino que lo presente como categorías separadas. Esta diversificación, lejos de tener su origen en una reflexionada diferenciación de categorías, podría ser fruto del azar.

También resulta llamativo el comentario sobre “el debilitamiento de algunos Estados, que tienen graves dificultades, incluso para controlar zonas de su propio territorio, son todos elementos que han generado una tendencia ascendente en la peligrosidad de tales amenazas” (Gobierno de Chile, 2012, p. 24). Habida cuenta de que Chile no es capaz de controlar zonas de su propio territorio y si bien existe un autor que cree que no se puede aplicar el concepto de área sin ley al territorio chileno (Garay, 2003), el propio Libro de la Defensa reconoce la dificultad de gestión fronteriza (Gobierno de Chile, 2010). Hay así una dicotomía entre lo establecido en el Libro Blanco y en la Estrategia, además de un complejo de desconocimiento de la propia realidad nacional presentándose como ajenos a un problema del que Chile es parte. A esto se unen las nada desarrolladas relaciones bilaterales y multilaterales y la desconfianza mutua, (Fuentes, 2008), inserta en un ambiente en el que si bien hay ausencia de conflictos armados entre Estados, la violencia tiene una de las tasas más altas del planeta.

Utilizando el ejemplo específico de Chile, la ESNYD señala cuáles pueden ser las consecuencias y los efectos secundarios de la presencia del narcotráfico en ese país, manifestando que pueden debilitar instituciones y a la sociedad conllevando una potestativa debilitación de los Estados que, en algunos lugares de Latinoamérica ya está teniendo lugar (Gobierno de Chile, 2012).

Para ello propone soluciones basadas en la cooperación con otros actores regionales en los siguientes ámbitos: “la protección de la democracia y la defensa de la libertad; el control de la corrupción; el combate al narcotráfico, el crimen organizado y las

expresiones locales de terrorismo” (Gobierno de Chile, 2012, p. 25). Sin embargo, ni estableció los mecanismos que pudieran ser de aplicación ni se llevó a cabo, durante el Gobierno de Piñera, una política exterior tendente a mejorar la vinculación con los países de la región, sino que se priorizaron otras áreas, lo cual se evidenció en la primera cumbre de la Alianza del Pacífico, en el año 2011.

En cuanto al contexto específico del narcotráfico en Latinoamérica, se dice que “es la actividad más importante del crimen organizado en la región, siendo el tráfico de cocaína su principal expresión. Su poder de expansión es una amenaza directa a la seguridad de Chile” (Gobierno de Chile, 2012, p. 37). Esto es resultado de varios factores entre los que se destacan:

1. Compartir frontera con dos de los tres productores de cocaína del mundo;
2. Extensa y difícilmente monitoreable frontera norte;
3. Apertura comercial internacional del país;
4. Creciente capacidad económica de la población nacional lo cual se vincula con la adquisición de sustancias estupefacientes por parte de su población, siendo ese un atractivo para su aumento.

Además se le concede el calificativo de multiplicador de la violencia y la delincuencia al reconocérsele su influencia negativa ligada a la consumación de otros ilícitos penales:

Además, entre los principales problemas asociados al narcotráfico destacan el intenso uso de pasos fronterizos, puertos y aeropuertos para el tráfico de drogas; la penetración de organizaciones criminales extranjeras para utilizar el territorio nacional como plataforma hacia los mercados norteamericano y europeo; la captura de espacios urbanos por organizaciones narcotraficantes y la instalación de laboratorios para la producción de droga. También son importantes la afectación de la imagen país, el creciente poder de corrupción y el empleo del sistema financiero formal para el lavado de activos (Gobierno de Chile, 2012, pp. 41-42).

Con la intención de hacer frente a estas amenazas, Chile reconoce que las características geográficas de su territorio lo hacen difícilmente controlable. Debemos tener en cuenta que la climatología del Norte Grande es extrema y, que al tratarse de la zona desértica más árida del mundo, tal y como reconoce el Libro de la Defensa, (Gobierno de Chile, 2010), el control sobre esa zona resulta muy dificultoso, en especial la lucha y prevención de la entrada de estupefacientes. Así mismo, la disposición de los medios técnicos y humanos para asegurar una protección adecuada de las líneas fronterizas es difícilmente abarcable.

Además, en el sentido de la vinculación entre criminalidad e inmigración irregular, en la ENSYD se hace referencia a que “(...) estas condiciones dificultan notoriamente el control sobre el voluminoso flujo de personas, bienes y servicios, lo que se ha traducido en un aumento de la inmigración ilegal, el tráfico de drogas y el contrabando” (Gobierno de Chile, 2012, p. 21).

En este sentido, si bien la inmigración irregular –a la que el texto se refiere como inmigración ilegal- no es un delito en Chile sino una infracción administrativa, la Estrategia trata de vincularla junto con el tráfico de drogas y el contrabando. La verdad es que, desde muchos sectores de la derecha chilena se hace el vínculo entre los tres vectores bajo la lógica de que los que trafican con drogas y contrabandean son, en su mayoría peruanos y bolivianos. Hecho que carece de la evidencia científica necesaria en el sentido de investigar quien está a cargo de las redes, tanto de narcotráfico como de contrabando y cuya infracción de los bienes jurídicos mencionados es más notable.

Para contribuir a la solución de los problemas que menciona la ENSYD se enuncian las tareas que habrían de guiar la respuesta chilena en este sentido:

1. Impulsar políticas integradas de desarrollo, seguridad y defensa en las regiones del Norte Grande, Aysén y Magallanes. El conocimiento de esta zona permite observar la limitada capacidad de acción del Estado dada la peculiaridad de las tres áreas. La primera correspondiente a un conjunto de regiones y de tipo desértico y las dos últimas son las más meridionales del país, dónde se encuentran zonas en las que no se puede acceder por tierra, habiendo grandes problemas de conectividad. (Avellaneda, 2014) ha ligado a las incidencias que puede tener para la seguridad y defensa en la Región de Magallanes y Antártica chilena.
2. Colaborar internacionalmente para enfrentar ataques terroristas, actividades de narcotráfico y de crimen organizado transnacional, con énfasis en los países vecinos y adecuando las normas y medios nacionales a tales efectos (Gobierno de Chile, 2012, p. 52). Lo cual, como ya se ha avanzado anteriormente resulta, no sólo una mera declaración de intenciones, sino que fue realizada con una total ambigüedad y una falta de coherencia con las metas de política exterior del Gobierno de Piñera.



Como conclusión se puede constatar que Chile ha diseñado una política de seguridad y defensa incoherente. El Libro de la Defensa Nacional y la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa no solamente establecen lineamientos y argumentos contrarios, sino que ninguno de ellos se ajusta a la realidad de la acción que se lleva a cabo en los Ministerios, ni en el marco jurídico establecido. Hecho que no le permite adaptarse a los nuevos retos existentes ni ser consciente de la problemática que supone el narcotráfico para los intereses nacionales de Chile, y a cuyos desestabilizadores en la región se le añade la globalización de la amenaza.

En este sentido, cabe resaltar la importancia discursiva que se le concede a la lucha conjunta contra esta lacra, teniendo en cuenta tanto a los actores regionales como a los internacionales, y entre los que destacan Estados Unidos y la Unión Europea, ya que la proyección del país durante la etapa del Presidente Piñera estuvo claramente enfocada hacia los países de la Alianza del Pacífico, así como a lo comercial en la región del Asia Pacífico.

Todo ello además teniendo en cuenta que Chile es un país con unas características geográficas muy particulares. Se reclama tri-continental al tener territorio continental, insular y antártico. En cuanto al continental, es un territorio de 4.270 kilómetros, desde la ciudad nortina de Arica hasta el estrecho de Magallanes, caracterizado por una franja bastante estrecha que llega a su máximo en Antofagasta, la segunda región del país, zona en la que alcanza 440 kilómetros.

En cuanto a las fronteras terrestres del país, vuelve a ponerse de referencia la forma del territorio chileno que comparte 166,95 kilómetros de frontera con Bolivia y 782,08 kilómetros con Perú.

Dadas estas circunstancias, observamos que hay tres vías de entrada de estupefacientes a Chile, utilizando medios aéreos, marítimos y terrestres. Teniendo en cuenta la naturaleza de esta investigación, nos vamos a centrar únicamente en los terrestres.

La entrada de drogas por esta última vía se concentra en las regiones chilenas del Norte Grande, cuyas características climáticas son extremas y es donde se encuentra el desierto de Atacama, el más árido del mundo. (Gobierno de Chile, 2010, p. 55)

Esta característica contribuye a dificultar de manera muy importante la lucha y prevención de la entrada de estupefacientes, ya que resulta muy complejo disponer de los medios técnicos y humanos para asegurar una protección adecuada de las líneas fronterizas. En el caso de la frontera con Bolivia, ésta cuenta con 111 pasos de los que cinco son habilitados y 106 no lo son.

Existen, además, 118 hitos, entendiéndose por estos aquellos señales conducentes a asegurar el trazado de la frontera entre dos países.

Otro de los problemas que surgen en esta relación bilateral es la existencia de campos minados a lo largo de la frontera entre Chile y Bolivia, lo que puede complicar la salvaguarda de los bienes jurídicos vida o integridad física, en algunos casos.

Todos los puntos mencionados, por tanto, contribuyen a identificar las problemáticas principales por lo que se hace necesario conocer los mecanismos con los que cuenta Chile para enfrentarlas.

### **5.1.1 Mecanismos policiales de respuesta en Chile**

Según el artículo 101 de la Constitución Política de la República (CPR) de 1980, Chile cuenta con dos instituciones de carácter policial: Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones (PDI), que son calificadas como “Fuerzas del Orden y Seguridad Pública”.

La primera, Carabineros de Chile, fundada en el año 1927, es una institución regulada por la Constitución Política de la República de 1980, en la que se le califica de “cuerpo armado” y, por tanto, se le concede la característica de ser un cuerpo “obediente y no deliberante”, en consonancia con el artículo 101 de la CPR.

Cuenta con 44.500 efectivos y está presente en la totalidad del territorio nacional actuando con varios roles, entre los que se destaca el preventivo, aunque, según el ordenamiento jurídico chileno, también podrá tener un rol investigativo si así lo determinase el Ministerio Público. Tiene competencia en la gestión del territorio fronterizo y es la institución encargada del desarrollo del Plan Vigía, así como forma parte del Plan Frontera Norte Segura.

La segunda, Policía de Investigaciones, creada en el año 1933, también aparece regulada en el artículo 101 de la CPR y pertenece a las Fuerzas del Orden y Seguridad Pública, regulada por el Decreto Ley n° 2.460, que se denomina Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile.

Tiene alrededor de 12.000 efectivos y es la policía civil investigativa no uniformada que tiene como misión, según el artículo 4 de la ley 2.460, la investigación de delitos bajo las instrucciones del Ministerio Público. También se le ha otorgado un rol preventivo, por lo que comparte ambas competencias con la otra institución, Carabineros de Chile, junto con la que tiene la misión de dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas.

Como se verá más adelante, existe un claro conflicto competencial activo entre ambas instituciones. Hecho que le resta eficacia y que puede ser atribuido tanto a un error en la repartición competencial como del desarrollo de la coordinación interagencial.

### **5.1.2. Mecanismos jurídico-penales. La ley 20.000**

La ley 20.000, de 2005, es la manifestación jurídica con la que cuenta Chile para llevar a cabo la sanción del tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas. Ésta reemplazó a la ley 19.366 y está compuesta por seis títulos numerados, compuestos por un total de 76 artículos ordinarios y cuatro artículos transitorios.

#### *Título I. De los delitos y sanciones.*

Tras definir la antijuridicidad de los hechos que pueden constituir ilícito y la forma en la que puede pensarse, se centra en describir la responsabilidad de aquellos que entreguen sustancias a menores de edad y, también, a aquel médico, odontólogo o veterinario que recete sustancias a personas que no tengan una necesidad facultativamente justificable de las mismas (artículo 6).

Continúa regulando la responsabilidad de los funcionarios públicos, de las fuerzas del orden y militares, que no comuniquen delitos contenidos en esta ley o incluso a aquellos miembros de las instituciones que consuman estas sustancias (artículo 15).

En los subsiguientes párrafos se regulan las circunstancias agravantes a la vez que regula la cooperación eficaz que es sin duda una de las mayores aportaciones de esta ley. En este sentido, si se comprueba que un acusado ha entregado información conducente a esclarecer un determinado delito que pueda ser utilizado como prueba en un proceso, se puede establecer una pena de una menor gravedad. Eso permite a los funcionarios policiales la obtención de información y pruebas de una manera muy eficaz.

Así, el Título I compone el marco general de aquellas conductas que considera más reprobables a la vez que establece las consecuencias positivas de los mecanismos de cooperación con las Fuerzas del Orden y Seguridad siendo esa la manifestación positiva referente a lo establecido en este Título.

#### *Título II. De las técnicas de investigación.*

Regula las entregas vigiladas y controladas, la restricción de las comunicaciones y otros medios técnicos de investigación y el concepto y función del agente encubierto, revelador y el informante (artículo 25).

En este sentido, se regula la función del agente encubierto el cual es un agente policial que oculta esa condición y se involucra en una organización criminal para obtener, así, la información necesaria para el procedimiento judicial.

Por otra parte, el agente revelador, regulado por el mismo artículo, es aquel que simula ser comprador de las sustancias estupefacientes con el fin de lograr la incautación de la droga.

En cuanto al informante, es aquel que suministra antecedentes a los organismos policiales.

Los tres cuentan con la garantía legal de que están exentos de responsabilidades criminales por los delitos en los que puedan incurrir siempre que tengan proporcionalidad. Se ha demostrado este es un muy eficaz medio jurídico para hacer

frente a las necesidades de Chile, por lo que ha sido incluso tomado de referente en otros países, en especial de Centroamérica, y en específicamente en lo referido a la figura del agente revelador, ya que permite una gran eficacia de medios.

Estos tres supuestos son un éxito en cuanto al cumplimiento del Principio de Legalidad, así como del establecimiento de supuestos claros de actuación tendentes a la eficacia policial y a la relación entre la *lex scripta* y la realidad de la actuación policial.

### *Título III. De la competencia del Ministerio Público.*

Este título se divide en dos bloques correspondientes a la investigación y cooperación internacional.

En primer lugar, el artículo 26, de la ley 20.000, establece que el Ministerio Público, lo que se conoce en la tradición española como Ministerio Fiscal, pueden efectuar indagaciones y actuaciones en el extranjero para recoger antecedentes sobre hechos constitutivos de delitos, lo cual tiene mucha importancia desde el punto de vista jurídico. Aún así, requiere que desde el dominio político se pueda respaldar o utilizar el mecanismo para hacer frente a una amenaza que suele ser compartida.

También regula la forma en la que se pueden garantizar los bienes jurídicos de los testigos protegidos y sus familias, para lo que se dispone una serie de garantías, en el artículo 30 de la ley. Estas también contribuyen a la Seguridad Jurídica, así como sirven como incentivo para que haya colaboración con la Justicia, que conlleve al esclarecimiento de los hechos delictivos.

También es preciso mencionar el artículo 40 dedicado a establecer la relación entre el Ministerio Público y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del Gobierno de Chile. Según este artículo, el primero deberá informar al segundo sobre el monto y los bienes incautados en el contexto de la ley 20.000, con el propósito de que las Autoridades tengan la capacidad de conocer la situación real del país, así como tengan los mecanismos para llevar a cabo los planes y programas necesarios para hacerles frente desde todas sus facetas.

En cuanto a la cooperación internacional, que queda regulada entre los artículos 47 y 49, se establece que el Ministerio Público podrá requerir y otorgar cooperación internacional. Bajo esa afirmación se evidencia que el éxito de muchas operaciones puede depender de este particular, aunque se obliga a que la información sea mantenida con carácter confidencial por lo que resulta complejo que las autoridades políticas estén dispuestas a cooperar. A la vez que, aunque existen trámites, estos suelen ser complejos administrativamente, lo cual impide el normal funcionamiento del mecanismo y lo convierte en ineficaz.

También se establece la forma en la que los extranjeros que comentan acciones antijurídicas punibles en Chile puedan cumplir la correspondiente pena en el país de origen. La importancia de este mecanismo aumenta en el mundo interconectado y globalizado que describimos, en el que gran parte de la población reclusa lo es o por pequeños delitos contra la propiedad o homólogos delitos contra la salud pública por el consumo o microtráfico de drogas, tal y como regula el Título IV en cuanto a las faltas.

#### *Título IV. De las faltas.*

Compuesto por cinco artículos, este Título define las faltas por consumo de drogas y establece las penas que pueden clasificarse en tres:

1. La multa de una a diez unidades tributarias mensuales (UTM)<sup>8</sup>;
2. La asistencia obligatoria a programas de prevención por hasta sesenta días;
3. La participación en actividades determinadas a beneficio de la comunidad, con acuerdo del infractor.

En cuanto a las faltas especiales, éstas se definen como aquellas que se cometieran en un lugar de detención, recinto militar, policial, educacional o de salud, en cuyo caso la sanción económica se aplicará en el máximo dada la relevancia social de los casos.

En lo referente a la aplicación de la pena, si el sentenciado no abonara la multa tendrá que cumplir un día de privación de libertad por cada media UTM, aunque se establece un límite de seis meses que no podrá ser superado (artículo 54).

---

<sup>8</sup> Unidad Técnica Monetaria. Correspondiente a 42.770 pesos (CLP) en noviembre de 2014, alrededor de 57,80 euros (EUR).

*Título V. De las medidas de control de precursores y sustancias químicas esenciales.*

El control de precursores químicos y sustancias esenciales es muy necesario a la hora de luchar contra la producción de sustancias estupefacientes. En este escenario, el artículo 55 establece que tanto las personas naturales como las jurídicas son punibles de producir, fabricar, preparar, importar o exportar las mencionadas sustancias salvo que se inscriban en un registro especial de la Subsecretaría de Interior del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del Gobierno de Chile. Esta medida tiene su sentido en el caso chileno derivado de la situación geográfica del país, por lo que se está haciendo una doble prevención: que ingrese materia prima y sean utilizados los precursores para *cocinar* la sustancia estupefaciente en territorio chileno, o que sea exportada a los países productores de los que potestativamente vendrá la sustancia estupefaciente preparada para el consumo o tráfico a terceros países.

Los artículos del 56 al 60 regulan el funcionamiento del mencionado registro y establecen el funcionamiento de un reglamento que determinará un listado de precursores que podrían ser utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes, dotándole de Seguridad Jurídica y estableciendo un mecanismo claro de eficacia policial en esta materia. Así, la infracción de las obligaciones de registrarse e informar de las importaciones y exportaciones será sancionada con una sanción entre cuarenta y mil UTM, lo cual se corresponde con la gravedad del ilícito antes mencionado y con el hecho de que está relacionado con la producción de grandes cantidades.

*Título VI. Disposiciones varias.*

En este Título, el artículo 61 establece una prohibición para que los abogados que tengan cualquier vínculo con la Administración puedan actuar en representación de personas que hayan sido imputadas por delitos contenidos en la ley 20.000. A la vez, se establecen las consecuencias que llevaría aparejada la conducta contraria a lo claramente establecido por la ley, lo cual puede ser cuestionable jurídicamente. Sin embargo, impone una prohibición con sentido político, sobre todo en países donde la concentración del conocimiento jurídico en ámbitos muy mínimos. Esta regulación

puede contribuir a dificultar la utilización de técnicas de defensa sofisticadas así como la obtención de información de medios públicos que contribuya a la exculpación del presunto narcotraficante. Lo anterior supone una colisión de derechos entre el derecho a la defensa y la garantía del principio de transparencia y la eficacia de juzgados y tribunales.

Así mismo, cabe destacar el mecanismo legal recogido en el artículo 64 que tiene como *leit motiv* derogar la ley 19.366 y sustituir a la misma como referencia, a la vez que se añade la garantía de que “toda referencia legal o reglamentaria a dicha ley debe entenderse hecha a esta ley”, en referencia a la 20.000. Esta le otorga la continuidad necesaria para que, en los procedimientos administrativos y penales que se establezcan, no se aduzcan defectos de forma para justificar la no aplicabilidad de la nueva ley en la materia específica.

Como conclusión al breve análisis realizado de esta ley, cabe decir que es un mecanismo jurídico que ofrece varias ventajas para las Fuerzas del Orden y Seguridad Pública, en el sentido de que permite la utilización de agentes infiltrados, encubiertos y los informantes de una manera clara y regulada que no existe en muchos ordenamientos jurídicos de los países de la región. Además, ofrece una claridad de un grado respetable en la gestión de la problemática, aunque es necesario regular también los intercambios políticos con países de la región, simplificar los procedimientos y garantizar los derechos fundamentales.

La colaboración con otros organismos de la administración, en particular de SENDA, también permite que estén involucrados en la gestión de esta problemática otras instituciones que tienen un carácter distinto al policial y que tienen asignada una función más preventiva, lo cual lo conecta con la necesaria coordinación interagencial, en especial entre Carabineros, PDI y DIRECTEMAR.

## **5.2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN GESTIÓN FRONTERIZA**

Como se ha podido comprobar a lo largo de esta tesis doctoral, la existencia de una política pública definida y eficiente de gestión fronteriza contra el narcotráfico es decisiva para lograr diseñar un sistema que cumpla su objetivo.



### **5.2.1. Del Plan Vigía al Plan Frontera Norte, integración y gradualidad de las políticas.**

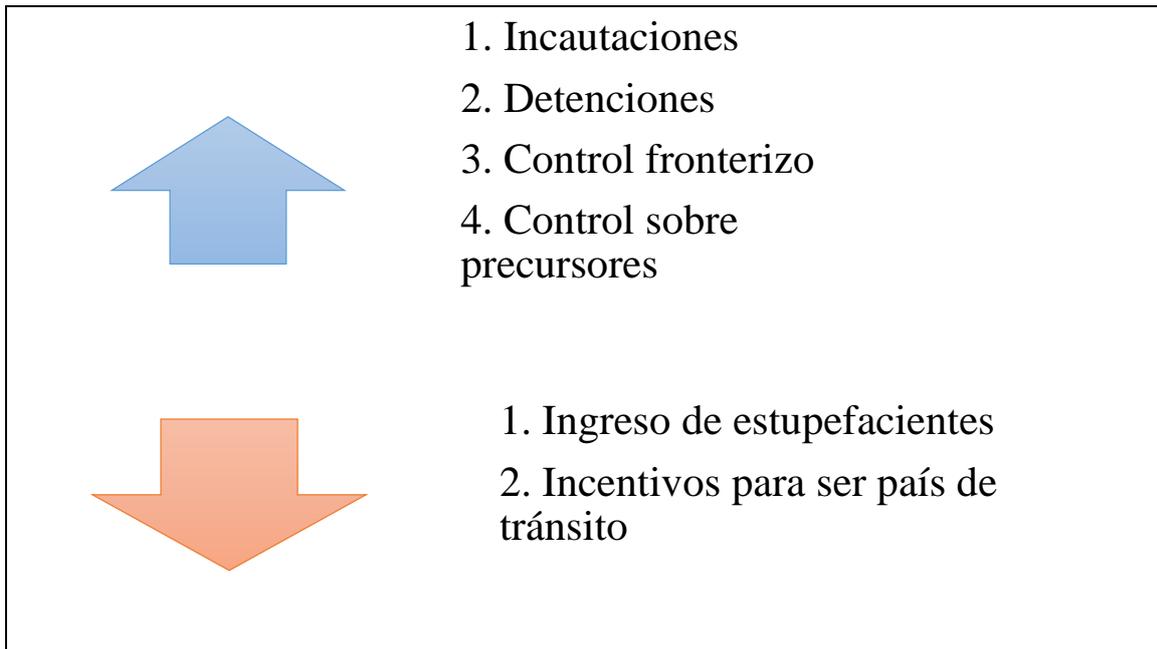
Dadas las características geográficas de Chile, la adecuada gestión fronteriza contra el narcotráfico ha sido sujeto de interés desde que este fenómeno empezara a globalizarse y a extenderse por la Macro Región Sur Andina.

En un principio, los esfuerzos se concentraron en tratar de reprimir el tráfico de drogas en el interior del territorio y, posteriormente, se incrementó el control fronterizo. Con todo, no se disponía de una política pública específica que trascendiera a la mera aplicación de los mecanismos jurídico-penales existentes, hasta que, en el año 2004 y bajo la administración del entonces Presidente Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) se comenzó a diseñar una política pública con la intención de dotar a Carabineros de Chile de los medios adecuados para permitir que el país se enfrentara a esta importante amenaza.

Tras las elecciones chilenas, dos años más tarde, el 11 de marzo de 2006, asumió como Presidenta de Chile Michelle Bachelet Jeria (2006-2010). Fruto de su administración se implantó una política pública conocida como *Plan Vigía Frontera*, que consistía en la activación de dispositivos terrestres y aéreos que contribuyeran a complementar tecnológicamente la red de Unidades y Destacamentos Fronterizos de Carabineros de Chile, en las tres regiones más septentrionales: Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta (Fuenzalida López, 2011).

Los objetivos marcados en el Plan Vigía consisten en los seis puntos que componen el planeamiento específico de esta política pública, cuatro tendentes a disminuir lo ya existente y dos a aumentarlo, tal y como puede apreciarse en el siguiente cuadro (Figura n°9):

**Figura n°9: Objetivos del Plan Vigía**



Fuente: elaboración propia a partir de Fuenzalida López, 2011

En él se observa cómo el Plan Vigía se esfuerza por aumentar el nivel de incautaciones de sustancias estupefacientes, con el objetivo de impedir que esas sustancias entren en el mercado nacional.

En segundo lugar, se busca un aumento de las detenciones en lo previsto en la ley 20.000, promulgada el 2 de febrero del año 2005, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, sustituyendo a su predecesora, la ley 19.366.

En tercer lugar, tiene como intención aumentar el control fronterizo entre la Región de Arica y Parinacota (XV) e incluye la de Tarapacá (I), Antofagasta (II) y Atacama (III) para evitar todos los ilícitos relacionados con el contrabando, fenómeno que excede al narcotráfico en la frontera común con Bolivia y Perú, evidenciado también en el importante flujo de coches robados.

Por último, se fijó el objetivo de aumentar el control sobre la salida de los precursores químicos empleados por los narcotraficantes para la elaboración de drogas, en particular del clorhidrato de cocaína y el sulfato de cocaína (pasta base). La exportación irregular de precursores sigue siendo uno de los grandes problemas a la hora de enfrentarse de manera adecuada a esta problemática (EMCDDA, 2013) y genera

dificultades de control, ya que en muchos casos se trataba de sustancias químicas legales en algunos países de la región.

En cuanto a la reducción de fenómenos existentes, se destacan dos: la disminución de los estupefacientes que entran en el territorio, así como la reducción de los incentivos para que Chile siga siendo un país de tránsito en el tráfico mundial de estupefacientes.

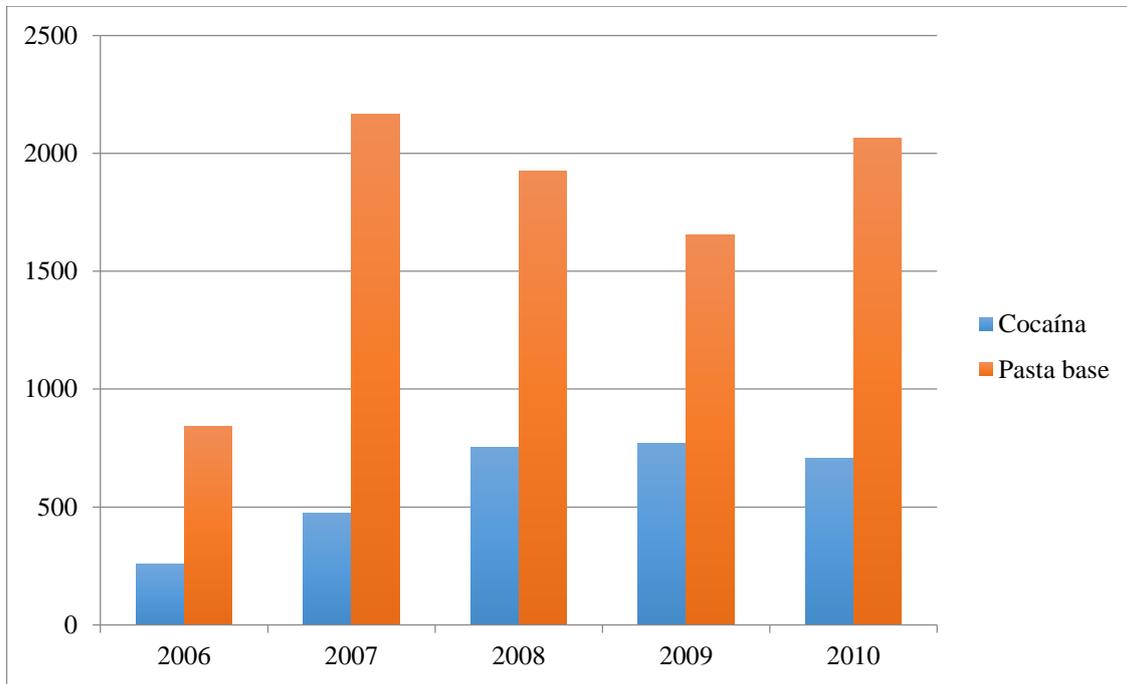
Con los objetivos expuestos se implementó el plan y se hicieron importantes inversiones, como la adquisición de una aeronave Beechcraft King Air B200GT. Esta aeronave tuvo un coste de 7 millones de dólares (USD) y permite el patrullaje diario y nocturno, a la vez que cuenta con cámaras infrarrojas que tienen la capacidad de enviar la información a las dotaciones en tierra, entre otras capacidades técnicas (EMOL, 2011).

Uno de los grandes problemas surgió con el seguimiento y la evaluación de la eficacia de la política propuesta, lo cual se debía, sobre todo, a la ausencia de datos contratados y contrastables que pudieran determinar cuáles eran los éxitos y las principales debilidades del plan propuesto.

De las estadísticas de las que se disponen, provenientes del Departamento de Drogas O.S.7., de Carabineros de Chile, y publicadas en la Revista Política y Estrategia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), se desprende que se ha tomado como referencia la zona norte. Sin embargo, no se especifica qué regiones, ni si son las pertenecientes al llamado Norte Grande (XV, I, II) o Norte Chico (III y IV), en el cual no se implementó esta política pública.

A continuación aparecen explicitadas las estadísticas existentes entre los años 2006 y 2009, entre los cuales tuvo lugar la presidencia de Michelle Bachelet, así como el año 2010, en que asumió la presidencia el Presidente Piñera. En ellas se contemplan tanto las incautaciones de clorhidrato de cocaína como de sulfato de cocaína (pasta base de cocaína) que, como indica su propio nombre informal, sirve de base para la elaboración del clorhidrato al ser un paso intermedio. Su consumo genera aún más daños para la salud que la cocaína y tiene un mayor efecto adictivo fruto, entre otros factores, de que los efectos son mucho más breves e intensos que las del clorhidrato de cocaína.

**Figura n°10: Incautaciones del Plan Vigía**



Fuente: elaboración propia a partir de Fuenzalida López, 2011

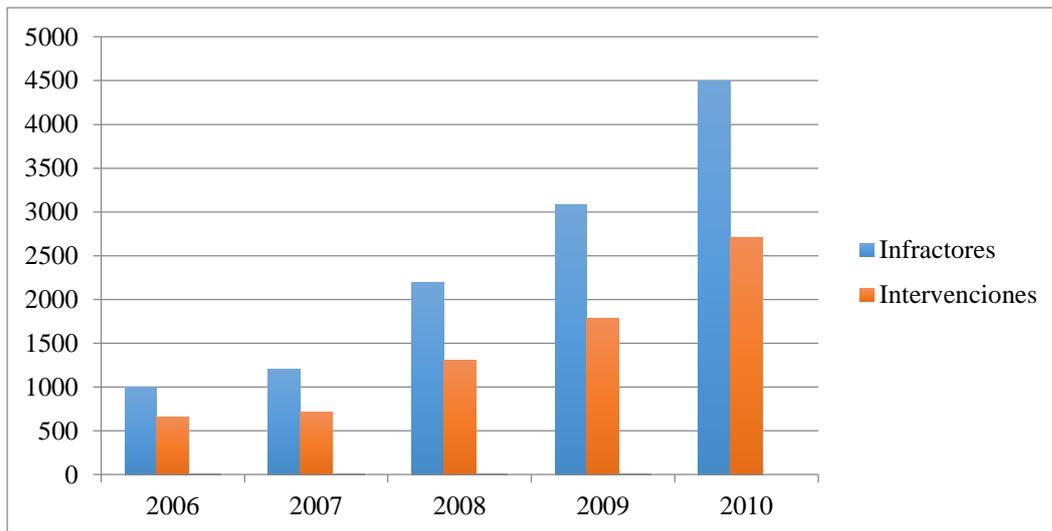
En la figura anterior se destacan varios elementos. En primer lugar que las incautaciones de cocaína (en azul) son sensiblemente inferiores a aquellas de pasta base (en color rojo), lo cual es reflejo de la disponibilidad de ambas sustancias en el país y de que la pasta base es un producto intermedio en la elaboración de clorhidrato de cocaína, por lo que también el precio del primero es más bajo que el del segundo.

En segundo lugar, destaca negativamente las bajas cifras de decomiso que, una vez implementado el plan, y cuatro años después, representan 707,63 kilogramos de clorhidrato de cocaína y 2065 kilogramos de pasta base de cocaína, lo cual representa un bajo porcentaje de los niveles de drogas procedentes de la coca presentes en el país.

Muy conectado con este último punto se encuentra la discusión policial que se genera en Chile en torno al porcentaje de drogas que se incautan y el de aquellas que siguen su ilegítimo curso en el país. Es de todo punto imposible establecer un porcentaje de un dato total que no se conoce. Sería deber de las Fuerzas del Orden y Seguridad Pública el de incautar las sustancias y detener a las personas involucradas

También resulta de interés para esta investigación la observación del número de infractores e intervinientes de la siguiente figura (Figura n° 11):

**Figura n°11: Infractores e intervenciones del Plan Vigía**



Fuente: Elaboración propia a partir de Fuenzalida López, 2011.

En ella observamos un crecimiento sostenido de ambas categorías, aunque no se expresa cuáles son las infracciones (en color azul), ni qué resultado tuvieron las intervenciones (en color rojo).

En el asunto específico del control del narcotráfico existe un cuestionable uso de la estadística a la hora de reflejar la verdadera situación del país, en cuanto a tráfico de drogas se refiere. Hecho que puede expresarse en varias categorías. En primer lugar la deformación resultante de exigirles a los funcionarios un resultado más cuantitativo que cualitativo, con la intención de contribuir de manera perniciosa a la competición entre los distintos departamentos y cuerpos.

En segundo lugar, a la hora de que las estadísticas están abultadas por ilícitos contra la ley 20.000, que carecen de representatividad, y cuya represión tiene poca o nula incidencia en cuanto a la represión del fenómeno del narcotráfico.

Sirva como ejemplo las estadísticas resultantes de las detenciones por consumo o porte de sustancias estupefacientes en lugares públicos o privados con previo concierto, contenidos en el artículo 50 de la mencionada legislación específica:

Artículo 50.- Los que consumieren alguna de las drogas o sustancias estupefacientes o sicotrópicas de que hace mención el artículo 1º, en lugares públicos o abiertos al público, tales como calles, caminos, plazas, teatros, cines, hoteles, cafés, restaurantes, bares, estadios, centros de baile o de música; o en establecimientos educacionales o de capacitación, serán sancionados con alguna de las siguientes penas (...) (Ley 20.000).

En cuanto al número de intervenciones, centrarse en un aspecto tan cuantitativo y sin ningún tipo de respaldo cualitativo pone en riesgo la correcta evaluación de los procedimientos y proyecciones reflejadas en la política pública, bajo el principio de que casi todas las evaluaciones en gestión son en cuanto a la cantidad y no a la calidad y, más especialmente, en los países en vías de desarrollo que suelen caracterizarse por tener una institucionalidad más débil, lo cual conlleva un gran número de retos a la hora de realizar una correcta evaluación de las políticas públicas (OCDE, 2001).

Con la llegada al Gobierno de Sebastián Piñera, en el año 2010, se mantuvo el Plan Vigía y un año y medio más tarde, en octubre de 2011, se presentó el Plan Frontera Norte. Este tiene como finalidad reforzar la coordinación multisectorial para fortalecer la gestión fronteriza contra el narcotráfico, en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, y cuenta con un presupuesto total de 35 mil millones de pesos chilenos (CLP), con el objeto de ser implementada entre los años 2011 y 2014.

Una de las mayores preguntas que surgen frente a este asunto particular es por qué no se integraron los dos planes con la intención de potenciar el uno al otro. Existen dos respuestas plausibles. La primera resulta de la complejidad burocrática que se hubiera generado si el Plan Frontera Norte hubiera absorbido al Plan Vigía, en lo referente a contratos públicos e instrucciones de funcionamiento.

En segundo lugar, y, tal y como se analizará con más profundidad en el siguiente subcapítulo, el PFN tuvo una excesiva importancia comunicacional y se trató de crear una política pública *ex novo*, independiente a la ya existente, que permitiera más y mejores estrategias comunicativas.

### **5.2.2. El Plan Frontera Norte: A caballo entre el dominio mediático y la inadecuada gestión de los recursos públicos**

El Gobierno del Presidente Piñera (2010-2014), estuvo marcado desde el inicio por su gran capacidad de control mediático, lo cual se hizo evidente tras el derrumbe de la Mina San José en Copiapó, al norte de Chile, y posterior rescate de los 33 mineros afectados. Hecho que evidenció un gran dominio mediático que apelaba a las emociones, en una campaña comunicacional que tenía como objetivo tanto el público interno como el externo, a través del fomento de la imagen de Chile en el exterior (Véliz, 2011).

La puesta en escena del Plan Frontera Norte, en 2011, fue también un ejemplo de la capacidad de la Administración Piñera para atraer la atención de los medios, aunque fueron varios los errores que se cometieron en el diseño e implementación del Plan Frontera Norte.

En primer lugar carecía de una base teórica necesaria para efectuar un adecuado diseño dado que su objetivo apuntaba más a saciar una necesidad de la agenda política de forma inmediata que a elaborar un plan de estudio de su implementación. Además existía una falta de conocimiento sobre las necesidades propias del territorio en el Norte Grande chileno y de los procesos que llevan a cabo las instituciones encargadas de la gestión fronteriza. Ambos puntos demuestran que no existe un documento escrito que avale el Plan, y que la única información de la que disponía el Ministerio del Interior y Seguridad Pública fue una presentación *power point* en la que se especificaban algunos detalles sobre la situación en cuanto a narcotráfico y a la gestión fronteriza y se proponían algunas soluciones.

En segundo lugar, y en plena conexión con lo anterior, el plan carecía de los recursos económicos necesarios, habiéndose destinado una partida de 35 mil millones de pesos chilenos<sup>9</sup> (CLP) para el periodo comprendido entre el año 2011 y el 2014, de manera que no se cubrían las necesidades básicas de adquisición de material. Este extremo se complicó aún más dado que el proceso de compra estuvo sujeto a acusaciones de sobrepuestos y acabó en los Tribunales de Justicia de la República de Chile.

---

<sup>9</sup> Poco más de 45 millones de euros (EUR).

En el proceso de evaluación de la política pública se evidencia una divergencia entre los datos utilizados y la utilidad de éstos. Una de las fuentes utilizadas fue la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) (Chadwick, 2013). La ENUSC mide índices de victimización y percepción pública del mismo fenómeno, que no contribuyen a comprender el fenómeno del narcotráfico.

Este hecho puede percibirse en la propia redacción de una de las preguntas de las ENUSC que plantea:

“¿Cuál de los siguientes problemas de actualidad nacional tiene mayor importancia para Vd.? ¿En primer lugar? ¿En segundo lugar?”

En el año 2012, en la región de Arica y Parinacota (la región más septentrional del país) se registró para el tráfico de drogas un resultado de 12,9%, hecha la media entre el 12,6% que lo menciona en primer lugar y el 13,2% que lo menciona en segundo lugar.

Otra de las preguntas que se mencionan en las evaluaciones que se realizan al Plan Frontera Norte es la siguiente: “De las siguientes situaciones, ¿Cuál le afecta directamente a Vd. en mayor medida? ¿Y en segundo lugar?”

En el mismo año y en la misma región mencionada anteriormente, el 4,6% de la población encuestada respondió la categoría de tráfico de drogas, hecha la media entre los que la consideran como la situación que más les afecta (3,6%) y aquellos que la consideran como la segunda (5,7%).

Del análisis de las respuestas de ambas preguntas en la Región de Arica y Parinacota, disponibles en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) se aprecian varias realidades. En primer lugar, la total desconexión entre lo que los chilenos perciben como el mayor problema de actualidad nacional y aquello que les afecta directamente, lo cual transcurre desde el inicial 12,9% y desciende hasta el 4,6%.

En segundo lugar, llama la atención que sólo un 3,6% perciba el narcotráfico como el problema que más le afecta directamente. Con ello evidencia la desinformación de los encuestados en tanto a que obvian los problemas asociados que genera el narcotráfico y entre los que destacan el debilitamiento de unas instituciones cuya fortaleza está en constante cuestionamiento.



En tercer lugar, el mero hecho de utilizar la opinión ciudadana reflejada en una encuesta como mecanismo de evaluación de una política pública hace que ésta pierda riesgo y fiabilidad metodológica, en tanto en que los ciudadanos no son fuentes fiables de información en este asunto particular.

La evaluación de datos duros por parte de la Subsecretaría del Interior se basó en la cantidad de incautaciones y en el número de detenidos. La evidencia demuestra que no existe ningún documento de acceso público en el que pueda verse una evaluación del PFN. Además, todo lo que existe es información periodística de entrevistas de autoridades políticas, en las que se hace una brevísima evaluación del Plan con motivaciones más comunicacionales que de evaluación científica de políticas públicas.

En este sentido, y según datos del Subsecretario Rodrigo Ubilla, entre 2010 y 2012, se pasó de incautar de 7,8 a casi 15 toneladas. Así, el número de incautaciones ha aumentado un 90%, que equivaldrían a un total de 100 millones de dosis y a 165 mil millones de pesos<sup>10</sup> (Ubilla, 2013).

En cuanto a los detenidos, que es el otro índice de referencia para evaluar la política pública, se pasó de 10.100 detenidos en el año 2010, a 26.800 en 2013, aumentando en un 168% la cantidad de detenidos (Ubilla, 2013). Hecho que no puede ser tomado como referencia si no se tienen en cuenta los factores cualitativos o cuantitativos específicos que nos ayuden a determinar las causas de la detención para comprender en cuanto afectan al narcotráfico, y no al consumo o porte de sustancias, o al micro-tráfico. Estos no son, además, objeto programado del Plan por tratarse de ilícitos cuyo impacto en la sociedad es sensiblemente menor en comparación al narcotráfico a gran escala, el cual vulnera de manera más contundente los bienes jurídicos que se trata de proteger a través de esta política pública.

Tanto los factores cualitativos como cuantitativos se relacionan con el establecimiento de prioridades de la Administración Piñera, centrada en la opinión pública nacional e internacional y en el hecho de que la audiencia objetivo no tuviera interés en tener acceso a datos científicos que permitieran evaluar la eficacia y eficiencia del Plan Frontera Norte. La opinión pública puede ser un elemento importante

---

<sup>10</sup> 216 millones de euros (EUR).

de rendición de cuentas a la hora de evaluar las políticas públicas, como también lo puede ser la Academia. Sin embargo, no debe ser el más relevante en un escenario en el que se busque coherencia y eficacia.

Otro de los extremos que ha generado mucha discusión es el referente a la necesidad de extender esta política pública hacia Atacama (III región), lo cual fue una de las debilidades originales del PFN y que incluso se había contemplado en el precursor, Plan Vigía, que comprendía la lógica del fenómeno del narcotráfico a nivel internacional, y las condiciones actuales en el territorio con características geográficas muy complejas, así como dificultades de monitoreamiento y gestión. Esto conlleva a que haya largas distancias que no se encuentren cubiertas. Además, desde Laguna Verde hasta Antofagasta, distantes 400 kilómetros, no existen retenes de Carabineros de Chile. Durante la implementación del Plan, se pensó en extender su ámbito de acción a la III región, aunque los cuestionados beneficios de la citada política pública hicieron que finalmente se detuvieran estos planes de ampliación.

Sin duda, otro tema que puso el foco de atención en el Plan Frontera Norte fueron los escándalos concernientes al mal uso de fondos públicos en la adquisición de material, en lo que se llamó “caso sobrepuestos”. Este ha tenido un impacto mediático muy relevante en medios de comunicación de prensa escrita y televisión, con lo que se evidenció la problemática derivada de estar demasiado expuestos a la opinión pública, en un país que aún no cuenta con unos medios de comunicación a la altura de las expectativas y necesidades de Chile (Jimenez Yañez & Muñoz Cerda, 2009).

Esos escándalos forzaron la dimisión del Jefe de la División de Estudios de la Subsecretaría del Interior, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, lo cual se hizo en un marco mediático que era reflejo del exceso de exposición que se había decidido tener desde el anuncio del Plan Frontera Norte.

En ese sentido, la Contraloría General de la República tiene la siguiente misión, recogida en el artículo 1 de la ley 10.336:

Artículo 1°. La Contraloría General de la República, independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado, tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros Servicios que determinen las leyes; verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general de la Nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los

decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General; vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en el futuro, que le den intervención. La Contraloría estará obligada a ejercer en forma preferente las atribuciones señaladas en el inciso anterior, en los casos de denuncias hechas o investigaciones solicitadas en virtud de un acuerdo de la Cámara de Diputados.

En el sentido del mencionado artículo y el resto de los que componen el Texto Refundido de la ley de Organización de la Contraloría General de la República (Ley 10.366), las leyes especiales y la Constitución Política del Estado, la Contraloría realizó una inspección administrativa cuyo fruto fue incluido en el informe de la Comisión Especial Investigadora Acerca de la Implementación del Denominado “Plan Frontera Norte”.

La citada Comisión se rige por lo establecido en el Reglamento de la Cámara de Diputados. En su artículo 229 se regulan las Comisiones Especiales y se establece el procedimiento para designar los Diputados que deban integrar las Comisiones Mixtas de Diputados y Senadores y las Bicamerales. Además, ha publicado un informe en el que se hace una detallada revisión de los hechos más relevantes para el procedimiento (Comisión especial evaluadora de la implementación del Plan Frontera Norte, 2013).

Desde el Senado de la República de Chile se destacó, en diciembre de 2013, la necesidad de revisar esta política pública con la intención de evaluar si se estaban cumpliendo los objetivos propuestos (Senado de Chile, 2013).

Siguiendo esta misma línea argumental, también en diciembre de 2013 la entonces candidata a La Moneda, Michelle Bachelet, se comprometió a revisar el PFN en una visita a Arica, donde manifestó que:

Lo que tendremos que evaluar es si los planes que hoy día se han llevado adelante están teniendo los resultados, que el sentido fundamental era terminar con las redes de narcotráfico, y, por lo tanto, una de las tareas que habrá que mirar al cabo de un tiempo es si este objetivo se ha cumplido (El Dinamo, 2013).

Esa afirmación de la Presidenta evidencia la necesidad de conocer los datos concretos correspondientes a la importancia del número de redes de narcotráfico que existen, cuantas han sido desmanteladas y qué importancia cuantitativa y cualitativa tenían en el escenario nacional e internacional. Así, ésta cual constituye una manera de evaluar el PFN de forma en la que se conozcan los verdaderos impactos y frutos de gestión.

En esa declaración cuestiona tácitamente los mecanismos de evaluación del Plan Frontera Norte emanados de la administración Piñera, que se basaron en cantidad de incautaciones, detenciones por la ley de drogas (Ley 20.000) y percepción ciudadana, frente a la incidencia del narcotráfico para Chile y para el caso del encuestado.

Por el contrario y avalando el argumento de que el PFN fue un mecanismo mediático y muy ligado a la imagen personalista del presidente Piñera, y en especial del ministro Hinzpeter, cuya imagen aparece en los medios en todos los momentos del diseño (Interior, 2011) e implementación del plan (Interior, Ministro Hinzpeter encabezó entrega de implementos para el Plan Frontera Norte, 2011). Sin embargo, un mes después del escándalo del “caso sobreprecios”, en octubre de 2012, éste deja el Ministerio del Interior y Seguridad Pública para asumir la responsabilidad de Ministro de Defensa Nacional, que ocupa hasta el final del Gobierno, en marzo de 2014.

A partir del comienzo del escándalo, la figura encargada de responder a la crisis mediática fue el Subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, que se encargó de depurar las supuestas responsabilidades políticas entre sus subordinados, lo que motivó la dimisión del Jefe de la División de Estudios antes mencionada.

En febrero de 2014, a menos de un mes de que se produjera el cambio de Gobierno, Sebastián Piñera pidió a Bachelet que mantuviera el Plan para que pudieran seguir monitoreándose las fronteras. Para lo cual, explicó cuáles eran las capacidades tecnológicas del PFN y destacó sus supuestas bondades, pidiendo que se mantuviera un Plan que, en su opinión, era útil y conveniente para Chile (Bio bio, 2014).

Con fecha de diciembre de 2014, el Plan Frontera Norte se encuentra en una etapa de hibernación o letargo a la espera de la toma de una decisión que pueda conducir a su definitiva extinción, su mantenimiento o su ampliación. Esa inacción se ve motivada por dos razones: en primer lugar, haber sido una política pública demasiado ligada al gobierno de Piñera y, en especial, del ex ministro Hinzpeter, cara del proyecto.

Y, en segundo lugar, por una razón mediática, que emana del exceso de exposición y que será pormenorizadamente analizada por el actual Gobierno, en clave comunicativa, ya que existe el riesgo de que se perciba comunicacionalmente que asumen los costos políticos del fracaso del Plan y también de los posibles errores que puedan llegar a materializarse, fruto de fallos en el diseño o implementación inicial.

### 5.3. LA GESTIÓN DE LAS DROGAS EN DATOS ESTADÍSTICOS

Cuando se realiza una aproximación a datos estadísticos en Latinoamérica a menudo surge la complicación tanto de la falta cuantitativa de datos como de la fiabilidad de los mismos, lo cual ha sido señalado por varios autores, entre los que destaca el Dr. Andrés Pérez (2013) de la Universidad de Western Ontario, en Canadá.

#### 5.3.1. Estadísticas generales

En Chile, la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD) se originó a lo largo del gobierno del presidente Sebastián Piñera, y fue publicada en el año 2012. Aún así, nunca culminaron los trámites parlamentarios que permitieran su nacimiento en la vida jurídica y correspondiente entrada en vigor, por lo que solamente puede ser entendida como una declaración de intenciones sin efectividad jurídica alguna.

En ella se manifestó que el narcotráfico es la actividad más importante de crimen organizado en la región, la cual tiene su especificidad en el tráfico de cocaína. Hecho que deriva de que la región sea la única del planeta que tiene la capacidad de cultivarla de manera efectiva y la singularidad de ser también el lugar en la que, en la actualidad, se está llevando a cabo el procesamiento de la sustancia, tal y como indica Naciones Unidas a través de UNODC (UNODC, 2014).

También en la ENSYD se analiza la variación de las incautaciones entre los años 2005 y 2010, a la vez que se analiza el nivel de extranjeros a los que les fue impuesta una pena de privación de libertad en el periodo relacionada con el tráfico de drogas, entre 2005 y 2010. Así se cristaliza la aproximación del Gobierno de Piñera hacia la inmigración, siguiendo la lógica ideológica –no es posible hablar de lógica intelectual, por la carencia de ambos elementos- de la derecha chilena, herencia de la dictadura de Pinochet, que ligaba inmigración con amenaza a la seguridad nacional, lo cual se manifiesta en la ley de inmigración actualmente vigente, de 1975.

Así, según la ENSYD, se ha experimentado un 130% de aumento de incautaciones y a un 100% el número de extranjeros a los que se privó de libertad por llevar a cabo actividades relacionadas con la ley 20.000. Así, se intenta hacer una conexión empírica

entre los dos ámbitos antes mencionados, trasluciendo en los datos meramente estadísticos dos realidades que nada tienen de relacionables.

También era objeto de preocupación del Gobierno del Presidente Piñera, tal y como manifiesta la ENSYD, la utilización de puertos chilenos con el objetivo de trasladar cocaína a Europa, que conllevó al debilitamiento de la confianza que ofrece Chile en el viejo continente. Este extremo explica también el corto-placismo y la obsesión por lo externo que definieron a la Administración de Piñera. Ésta, sintiéndose incapaz de contribuir al desarrollo de la región en su lucha contra el narcotráfico, tuvo como prioridad que Chile no fuera percibido como uno más que junto con Perú y Bolivia contribuyera al problema del narcotráfico de cocaína en Europa.

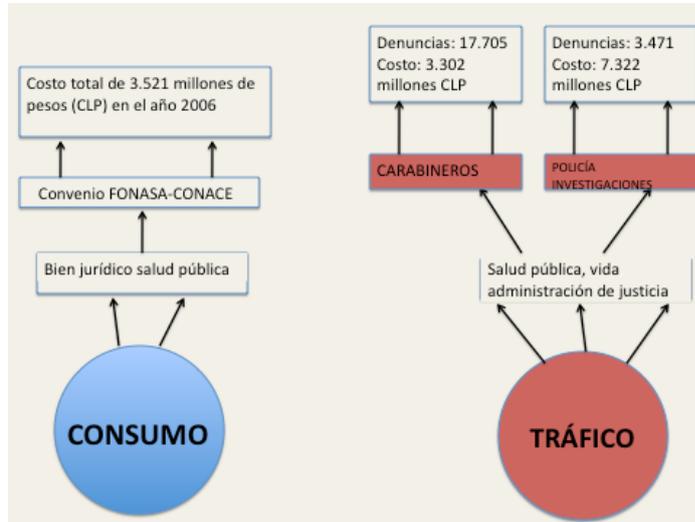
Es precisamente en reacción a ese cortoplacismo y a esa concepción de la realidad que surgió el Plan Frontera Norte, el cual tuvo un componente que respondía, cuan test proyectivo, a lo anteriormente expuesto sobre la realidad chilena que, desconociendo la situación actual del tráfico de drogas en el país y el nivel de impacto que éste tiene para Chile no fue consciente de los posibles lineamientos de las políticas públicas y de Estado que tenían que ser desarrollados.

Es para cumplir con lo anterior que se realiza un análisis diferenciador entre dos extremos que pueden ser categorizados en torno a los bienes jurídicos contra los que atentan. En primer lugar, pueden considerarse aquellos relacionados con el bien jurídico salud pública, dentro del cual existen una serie de conductas descritas en la ley 20.000 que atentan contra él.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta aquellos que están directamente vinculados con el atentado contra los bienes jurídicos administración de justicia y vida. Tanto en cuanto el narcotráfico es un fenómeno que, además de tener consecuencias jurídicas por sí mismo, lleva aparejado la comisión de delitos asociados, tales como el blanqueo de capitales, el cohecho e incluso el aumento de la violencia, resultado de la antijuridicidad propia de esta actividad ilícita (Fabián, 1998).

En este sentido, cabe apreciar el gráfico que se muestra a continuación, en el que se hace un breve análisis de las dos categorías antes mencionadas (Figura N° 12):

**Figura n°12: Costos de las drogas en Chile**



Fuente: elaboración propia a partir del Estudio nacional sobre costos humanos, sociales y económicos de las drogas en Chile 2006

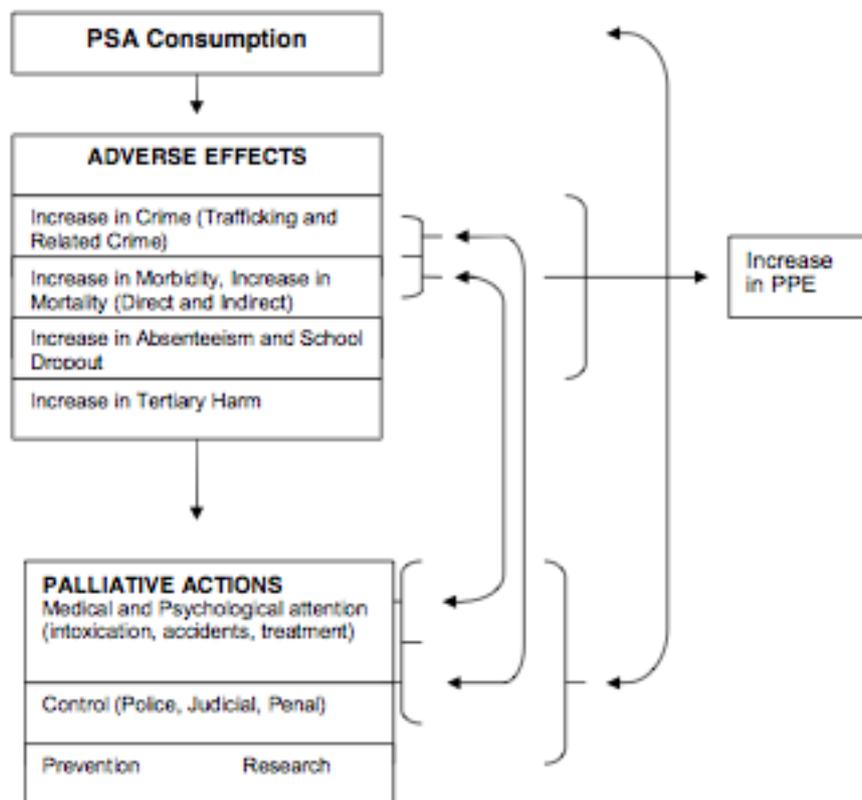
En el primer grupo, correspondiente a la afectación del consumo de sustancias estupefacientes por parte de la población que reside en Chile, es posible elaborar una matriz de síntesis de costos totales, a través de un mecanismo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), de la Organización de Estados Americanos (OEA). A la vez, se proponen mejoras de los mecanismos represivos y de control, tal y como aparece en el esquema de la Figura N° 13.

Este gráfico nos muestra cómo el consumo de sustancias psicoactivas (PSA por sus siglas en inglés) lleva aparejados efectos adversos que vienen determinados por cuatro factores diferenciados entre los que se destacan cuatro.

En primer lugar, el aumento de la producción de ilícitos penales, tanto el tráfico de drogas como los delitos asociados. En ese sentido, en el caso chileno contamos con datos cuantitativos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), del Gobierno de Chile. Fruto de su trabajo existen sendas publicaciones correspondientes a las Fuerzas del Orden y de Seguridad Pública, que constitucionalmente tienen la responsabilidad de salvaguardar la seguridad del país.

Figura n°13: Efectos adversos de las sustancias estupefacientes o psicotrópicas

Figure 1: Structure of Adverse Effects of PAS Consumption  
-Adverse Effects and Palliative Actions



Fuente: elaboración propia a partir del *Final report of the CICAC Pilot Program to estimate the social and economic costs of drugs in the Americas. 2005*

Así, tenemos una evidencia más del problema interagencial que existe en Chile. De este modo, no es el Ministerio del Interior y Seguridad Pública el que da cuenta de los distintos datos existentes y, ni siquiera lo es el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), sino que están encargadas de ello Carabineros de Chile y PDI. Ambos compiten por ser la fuerza que cuentan con un mayor número de detenidos y su nivel de coordinación no les permite, si quiera, tener un formato estadístico interoperable como se puede apreciar en las tablas número 5 y 6.



Así, se permite valorar la cantidad de personas vinculadas con ilícitos cometidos en relación a la ley 20.000 en clave diferenciada, a razón de si la detención la efectuó un funcionario de Carabineros de Chile o de la Policía de Investigaciones, con el objetivo de desarrollar lo antes mencionado.

### 5.3.2. Datos de Carabineros

Comenzando con las estadísticas de Carabineros, podemos observar los siguientes datos correspondientes al año 2011:

**Tabla n°5: Detenciones ley 20.000 Carabineros de Chile**

Delito	Total	Hombres	Mujeres
Artículo 1.1.	38	33	5
Elaboración marihuana	38	31	7
Cultivo/cosecha de especies vegetales productoras de estupefacientes (Art. 8)	744	557	187
Tráfico ilícito de droga. (Art. 3)	1220	877	343
Tráfico de cocaína	205	146	59
Tráfico Marihuana	387	300	87
Tráfico fármacos	32	22	10
Asociaciones ilícitas de drogas (Art. 16)	11	9	2
Tráfico pasta base	471	303	168
Producción y tráfico de precursores. (Art. 6)	22	16	6
Suministro indebido. (Art 7)	8	4	4
Prescripción médica abusiva de drogas, estupefacientes o psicotrópicas	1	1	-
Suministro de hidrocarburos aromáticos a menores	1	1	-
Microtráfico. (Art. 4)	6.909	5385	1524
Consumo/porte de drogas en lugares públicos o privados con previo concierto (Art. 50)	11.397	10549	848

Consumo/porte de drogas en lugares calificados. (Art 51)	1.708	1600	108
Facilitación de bienes al tráfico de drogas	3	1	2
Tolerancia al tráfico o consumo de drogas	14	14	-
Otros delitos de la Ley 20.000	6.230	5733	497

Fuente: elaboración propia a partir de Informe anual 2011 de Carabineros.

En él se destaca la detención de 744 personas que cultivaron o cosecharon sustancias estupefacientes vulnerando, así, lo establecido en el artículo 8 de la ley 20.000. Tal y como se desprende de la realidad chilena, la gran mayoría de estas personas fueron detenidas después de cultivar *cannabis sativa*, que es la sustancia más generalizada en este supuesto concreto de actividad ilícita.

Así mismo, 1.220 personas fueron detenidas por tráfico de drogas, entendiéndose por este último tipo penal y a efectos de esta ley, clarificada por el artículo 3 a aquellos que “importen, exporten, transporten, adquieran, transfieran, sustraigan, posean, suministren, guarden o porten tales sustancias o materias primas”. De entre esos, la mayoría fueron detenidos por pasta base -471- seguidos por los que traficaron con marihuana -387- y, en menor medida, aquellos que atentaron contra la ley 20.000, a través del tráfico de cocaína -205-.

En cuanto al tipo de microtráfico, recogido en el artículo 4 de la ley 20.000, definido como aquella actividad que está relacionada con la tenencia con objeto de venta de pequeñas cantidades de droga, tuvo como consecuencia la detención de 6.909 individuos.

Además, del análisis de los datos, se destaca la detención de 11.397 individuos por consumir sustancias estupefacientes en lugares públicos, tipo penal que es muy controvertido tal y como queda manifestado en uno de los principales aportes en Derecho Penal en España (Muñoz Conde, 2010) y que en su correspondiente traslación a la realidad chilena no queda exento de ciertas dudas, en cuanto a su licitud jurídica pero también social, entendido por ello que su rol de víctimas se ve remplazado por el de actor punible. Además del cuestionable elemento de rectitud moral que subyace, este

hecho es objeto de competición entre las dos Fuerzas del Orden y Seguridad en el contexto chileno.

Por último, los otros delitos relacionados con la ley 20.000, que no se encuentran recogidos en las categorías específicas arrojaron el dato de la detención de 6.230 personas. Esta última realidad nos permite concluir, además, que existe una incapacidad a la hora de mostrar los datos de manera eficiente, permitiendo así la evaluación de la situación actual del país, aún más en una publicación de carácter especializado, que debería permitir un análisis muy exhaustivo de la realidad del fenómeno social que se analiza.

Estos dos últimos elementos nos ilustran cómo las estadísticas están siendo utilizadas como el mecanismo más importante de medición de la eficacia policial, lo cual se produce en un contexto de contraposición entre las dos instituciones de Orden y Seguridad.

### 5.3.3. Datos de Policía de Investigaciones (PDI)

En cuanto a las estadísticas de la Policía De Investigaciones (PDI) se pueden observar los siguientes datos (Tabla N° 6):

**Tabla n°6: Detenciones ley 20.000 Policía de Investigaciones**

Ilícitos referentes a la Ley 20.000	Detenidos.	Total
	6.771	
Hallazgo de drogas	95	
Elaboración y producción de sustancias sicotrópicas o drogas	75	
Elaboración de cocaína	-	
Elaboración de marihuana	-	
Elaboración de fármacos	-	
Cultivo y cosecha especies vegetales productoras de estupefacientes	59	
Tráfico ilícito de drogas	4.234	
Tráfico de cocaína	30	

Tráfico de marihuana	16
Tráfico de fármacos	4
Lavado de dinero	56
Asociaciones ilícitas Ley de Drogas	8
Elaboración heroína	-
Elaboración LSD	-
Elaboración de pasta base	-
Elaboración de éxtasis	-
Tráfico de heroína	-
Tráfico de LSD	1
Tráfico de pasta base	435
Tráfico de éxtasis	-
Producción y tráfico de precursores	10
Suministro indebido	8
Prescripción médica abusiva de drogas, estupefacientes o sicotrópicas	2
Suministro de hidrocarburos aromáticos a menores	-
Consumo de drogas	16
Porte de drogas	11
Tráfico de pequeñas cantidades	831
Consumo/porte en lugares privados con previo concierto	81
Consumo/porte de drogas en lugares calificados	29
Facilitación de bienes al tráfico de drogas	4
Tolerancia a tráfico o consumo de drogas	7
Consumidor de cocaína	-
Consumidor de marihuana	1
Otros delitos de la ley 20.000	758

Fuente: elaboración propia a partir de Informe anual 2011 PDI.

En el caso de las detenciones efectuadas por la Policía de Investigaciones (PDI), observamos como el mayor número obedece al tráfico de drogas, con un total de 4.232

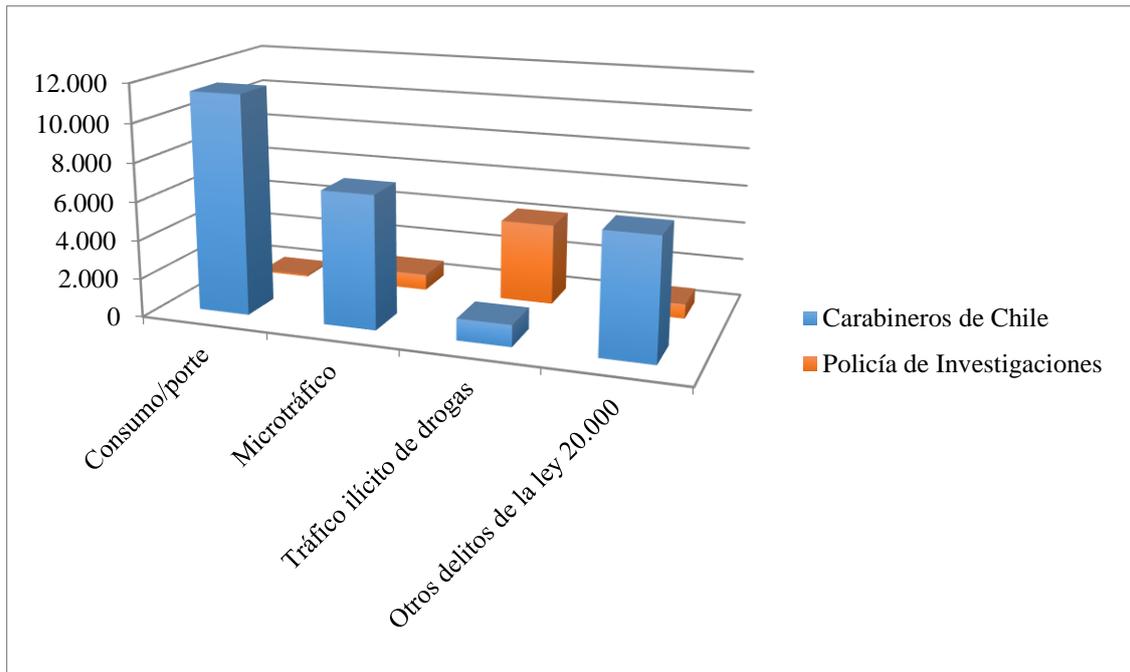
detenciones, de las que 835 corresponden a tráfico de pequeñas cantidades, seguidas por las 435 que fueron privadas de libertad de manera temporal, por haber cometido presuntamente alguna conducta antijurídica punible relacionada con la pasta base de cocaína. Esto obedece a que, si bien los datos de PDI son cuantitativamente inferiores, éstos son cualitativamente más relevantes. Hecho que se evidencia tanto en la cantidad decomisada como en el tipo penal correspondiente a grandes cantidades de droga, recogidas en preceptos concretos de narcotráfico, de la ley 20.000. También destaca la poca capacidad estadística, lo cual se conecta con el hecho de que 758 personas hayan sido detenidas por otros delitos contemplados en la ley 20.000, por lo que no es posible conocer su especificidad.

#### **5.3.4. Datos de valoración general**

Con la intención de contemplar los datos del año 2011 en su totalidad, se procedió a realizar un análisis que incluyera los delitos que llevaron aparejado un mayor número de detenciones, teniendo también en cuenta la institución que interviene en cada uno de los casos. Así podemos valorar las afirmaciones realizadas en este capítulo frente a la escasez de coordinación interagencial y la competencia referente a ambos cuerpos.

En el gráfico anterior (Gráfico N° 13), podemos advertir que Carabineros de Chile efectuó más detenciones que la Policía de Investigaciones, en tres de los cuatro delitos representados. Así mismo, se observa con claridad que la diferencia entre los dos cuerpos es muy significativa. Este hecho está sin duda fundamentado en que Carabineros es una institución que cuenta con un mayor número de efectivos y cuya presencia a nivel general en Chile es mucho más significativa. Además de que, al tener la competencia frente a la prevención más que a la reacción, tiene más posibilidad de iniciar procedimientos sobre tipos penales referentes a violaciones de los bienes jurídicos con menos incidencia.

**Figura n°14: Detenciones por las Fuerzas de Orden y Seguridad**



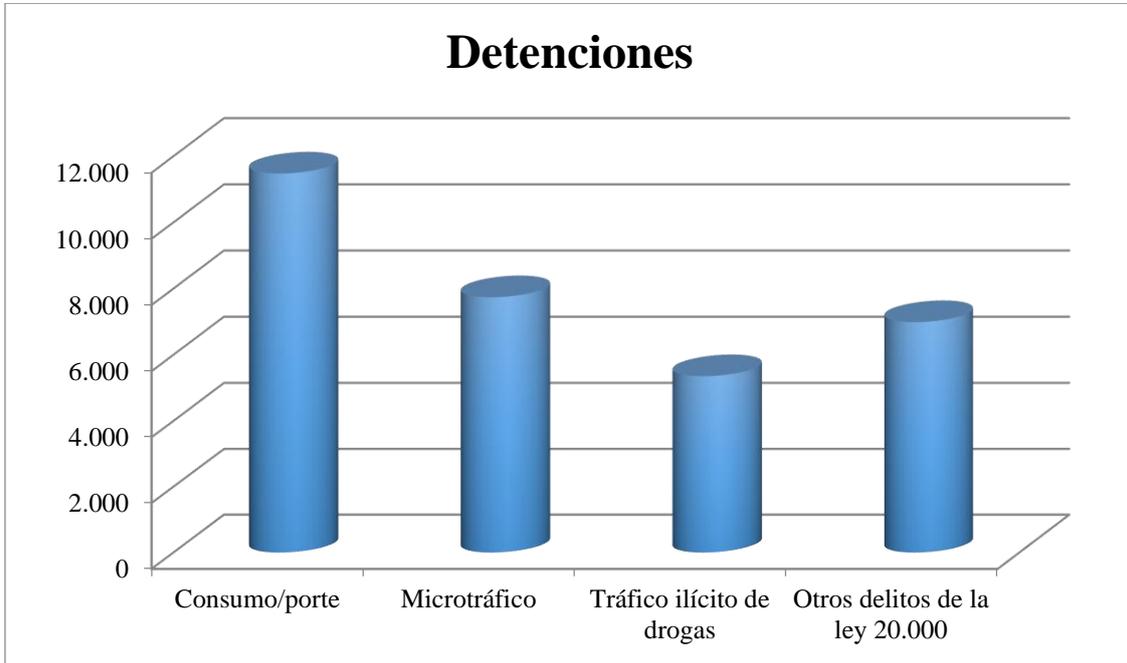
Fuente: elaboración propia a partir de Informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

La única excepción está representada por las detenciones previstas en el artículo 3 de la ley 20.000, correspondiente al tráfico de drogas, en el que la Policía de Investigaciones tiene un mayor número de detenidos, 4.234 frente a 1.120. Este hecho se fundamenta en la propia identidad de la Policía de Investigaciones, que tiene como atribución la persecución de los delitos que determine la autoridad judicial, siguiendo esa faceta de policía investigativa y reactiva, post hecho delictivo.

La suma de las detenciones por parte de las dos instituciones nos permite valorar el fenómeno en su totalidad y, de este modo, realizar una comparación entre las detenciones por cada uno de los delitos. En este sentido:

El consumo y porte de drogas, regulado en el artículo 50 de la ley 20.000, concentra la mayor parte de las detenciones, seguido por el microtráfico resultante del tráfico de pequeñas cantidades de sustancias estupefacientes. Esta última afirmación está ampliamente relacionada con la realidad socio-jurídica chilena, en la que aún se inician procedimientos relacionados con el consumo y porte de pequeñas cantidades de sustancias estupefacientes.

**Figura n°15: Detenciones Fuerzas de Orden y Seguridad**



Fuente: elaboración propia a partir de Informe anual 2011 PDI/Carabineros de Chile.

Las conductas antijurídicas punibles que no están categorizadas en la información del INE de manera específica, pasan a constituir el grupo de “Otros delitos de la ley 20.000”, que cuentan con más de 6.000 detenidos en el año 2011. Este número concentra todos aquellos delitos que se cometieron infringiendo algunas partes del articulado de la ley 20.000, los cuales no constituyen los tipos penales más vulnerados durante el año 2011.

En último lugar, el tráfico ilícito de drogas supuso un total de 5.454 detenciones y en él están contabilizadas, de manera destacable, la marihuana, la pasta base de cocaína. Sin duda las tres sustancias que más se persiguen e incautan en un escenario como el chileno, que se encuentra ubicado en una zona geográfica especialmente permeable al ingreso de cocaína en su mercado, además de cannabis siendo esta última droga también cultivada y distribuía dentro de Chile.

Habiendo dicho eso, las dos Fuerzas del Orden y Seguridad existentes en Chile están comenzando a detectar las primeras evidencias de un consumo de sustancias

estupefacientes sintéticas y semi sintéticas en una nueva tendencia, ya que Sudamérica tradicionalmente se caracterizaba por la producción y consumo de sustancias provenientes tanto de la planta *cannabis sativa* como de la coca (Naciones Unidas, 2014).

También empiezan a preocupar las sustancias conocidas como *New Psychoactive Substances (NPS)*, que son aquellas que no están incluidas en las listas internacionales de drogas. Hecho que impide, por tanto, su persecución por medios policiales y la detención de los individuos relacionados con su producción, procesamiento, venta o incluso consumo, (De Castro, 2013). En este mismo sentido, un informe de la Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención de la Droga y el Delito (UNODC) menciona a Chile como un país en el que estas sustancias están teniendo incidencia, (UNODC, 2013).

Así mismo, resulta interesante observar el rango de edad, el sexo y el nivel superior de estudios alcanzado por las personas que cometieron los delitos de tráfico de drogas y microtráfico, recogidos en la ley 20.000, y que fueron detenidos por una de las dos Fuerzas del Orden y Seguridad que existen en Chile, lo que nos concede datos importantes a la hora de tanto conocer el fenómeno como de proponer alternativas.

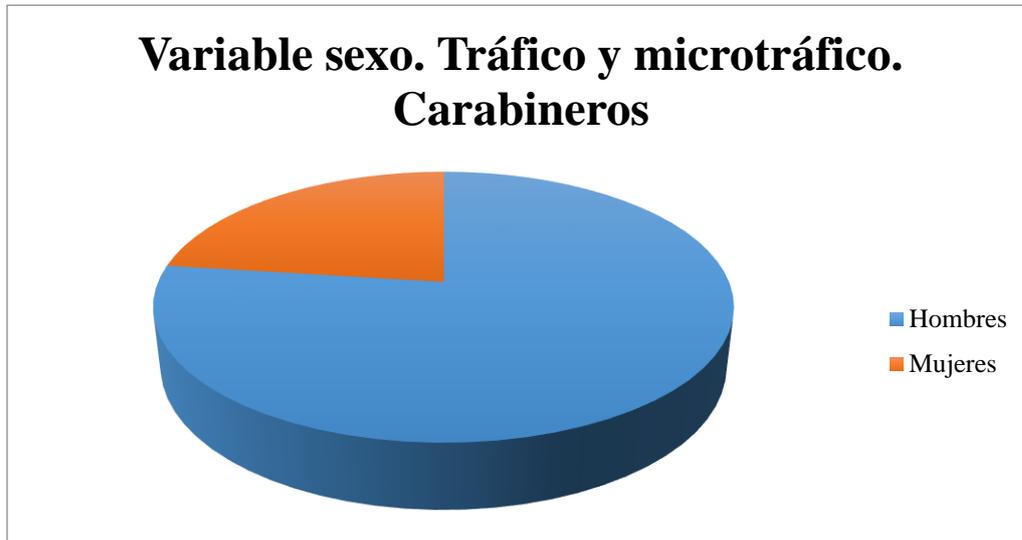
En este sentido se efectuará un análisis por rango de edad y sexo correspondiente a cada uno de los cuerpos policiales, así como un otro en el que se valorará el nivel superior de estudios alcanzado.

Lo anterior permite describir el tratamiento al que se somete en Chile –o que somete Chile– a ciertos grupos sociales, destacando el de la mayoría minorizada, representado por las mujeres. Sobre lo anterior, Verónica Schild (2015), ha desarrollado el concepto de *security state as a gendered form* para ilustrar así la relación entre las dimensiones meliorativa y punitiva del Estado neoliberalizado cuyos efectos no han sido suficientemente tratados por la literatura especialmente en cuestión de cómo afecta esa situación a las mujeres, supuestas agentes activas del cambio.

En el presente trabajo se muestran estadísticas que permiten abordar el tema anterior dado que existe una diferenciación por sexos en las estadísticas disponibles tanto de Carabineros de Chile como de la PDI.



Figura n°16: Detenidos por Carabineros de Chile



Fuente: elaboración propia a partir de Informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

Tal y como puede apreciarse en el la figura (N° 16), que se muestra en la parte superior, el 77,03% de los detenidos por delitos de microtráfico y tráfico por parte de Carabineros de Chile fueron hombres, frente al 22,97% de mujeres. Las cifras totales corresponden a 6.262 hombres y 1.867 mujeres resultando un total de 8.129 en el año 2011.

Teniendo en cuenta las características sociales de Chile, no sorprende que la gran mayoría de los detenidos por tráfico y microtráfico sean hombres, habida cuenta de que las mujeres en Chile se involucran mucho menos que los hombres en actividades delictivas en general. Además de ese extremo, algunos académicos han conseguido demostrar cómo las razones que llevan a las mujeres a delinquir son distintas a las de los hombres (Romero & Aguilera, 2002). Así, en el contexto chileno sigue habiendo diferencias significativas en cuanto al consumo, el cual está recogido en las estadísticas y en el que se siguen destacando los hombres frente a las mujeres.

Tal y como puede apreciarse en la figura (Gráfico N° 17), de los detenidos por Carabineros de Chile por delitos relacionados con la ley 20.000, el 76,87% tenían 21 años o más, con una cifra total de 40.745 personas. En cuanto a aquellos que al momento de la detención tenían entre 18 y 20 años, el porcentaje correspondió a 17,32%, por un total de 9.179 personas.

**Figura n°17: Detenidos por Carabineros de Chile por grupo de edad**



Fuente: elaboración propia a partir de informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

Por otra parte, aquellos detenidos cuyo rango de edad era de los 16 a los 17 años fue de 4,10%, por un total de 2.177 personas.

Por último, aquellos que al momento de la detención tenían menos de 16 años correspondió a un total de 450 y a un porcentaje de 0,849%.

Llama por tanto la atención el escaso índice de delincuencia de los menores de 16 años, poco más de uno al día, en un país que, aunque no ha sido capaz de llevar a cabo su censo de manera adecuada, cree contar con algo menos de 17 millones de habitantes y que tiene unos bajos niveles de delincuencia juvenil, en comparación con otros países de la región, tal y como aparece disponible en fuentes oficiales<sup>11</sup>.

Sin embargo, sí sorprende el grupo entre los 16 y los 17 años que concentra un 4,10% de las detenciones y que, sin duda, viene determinado por pequeños delitos relacionados con el consumo y el microtráfico. Además estas cifras demuestran las características de la pirámide poblacional de un país en el que el grupo de adolescentes

<sup>11</sup> [http://www.sename.cl/wsename/otros/OBS8/OBS\\_8\\_\\_70-81.pdf](http://www.sename.cl/wsename/otros/OBS8/OBS_8__70-81.pdf)

es especialmente numeroso fruto del crecimiento del país en las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI.

Por otra parte, el grupo de edad entre los 18 y los 20 años concentra un 17,32% de las detenciones, lo que resulta muy significativo, ya que según el contexto chileno, este grupo de edad está muy relacionado con el comienzo de la experimentación con sustancias estupefacientes, en el contexto de un sistema educativo especialmente nocivo (Ruiz Schneider, 2005), caracterizado por la segregación social, racial y económica que contribuye a producir el fenómeno antes señalado. Esto es causa y consecuencia de la gran desigualdad de la que adolece Chile, que le convierte en uno de los países más desiguales del continente y más desigual del mundo (Plan Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

Por último y como podría ser predecible, el grupo de mayores de 21 años concentra la gran mayoría de las detenciones, sin duda habida cuenta de que esta categoría concentra la grandísima mayoría de la población chilena y, al no haberse generado estadística considerando grupos de edad más cortos, lo cual dificulta enormemente el acceso a datos fiables que permitan el desarrollo de planes y políticas para hacer frente al fenómeno.

Tal y como puede apreciarse en la figura (Nº 18), de los detenidos por Carabineros de Chile por delitos relacionados con la ley 20.000, el 1,74% eran analfabetos con una cifra total de 914 personas.

El hecho de que este porcentaje resulte tan reducido está ampliamente conectado con el bajo nivel de analfabetismo en Chile, en comparación con la región, el cual está calculado en un 1% de la población. Así mismo, siguiendo ese razonamiento, la población analfabeta comete un 74% más de delitos que la población alfabetizada habida cuenta que el 1% de la población cometió en el año 2011 el 1,74% de los delitos contenidos en la ley 20.000. Esta dinámica está también conectada con la realidad de desigualdad de un país en el que una gran parte de la población no tiene las herramientas necesarias como para verse incluídas en el sistema y en el que la exclusión de las capas más pobres es muy destacada (Martner Fanta, 2014).

**Figura n°18: Detenidos por Carabineros de Chile por nivel de estudios**



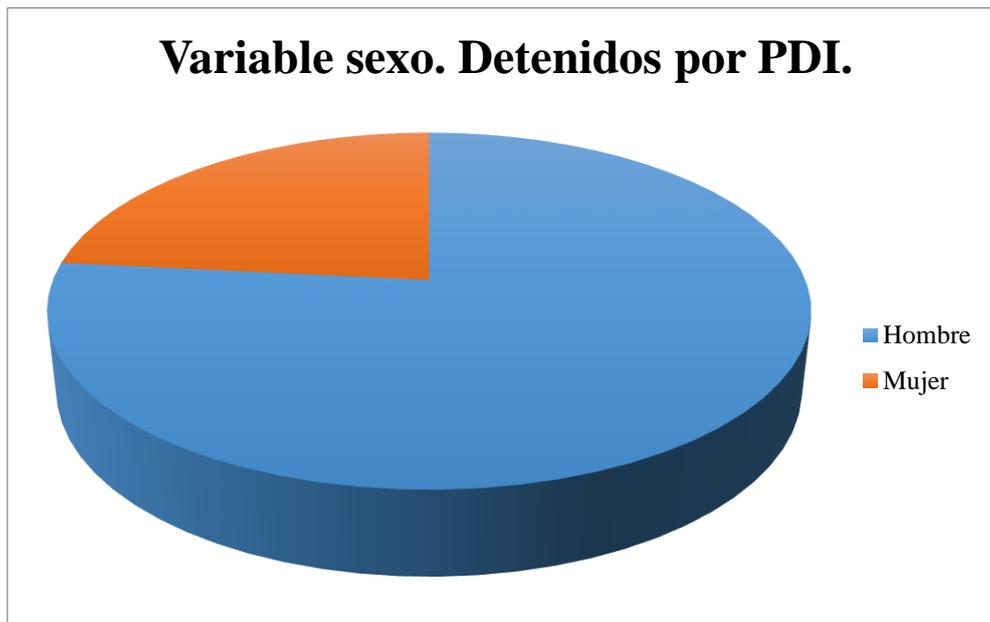
Fuente: elaboración propia a partir de Informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

En cuanto a aquellos que al momento de la detención habían terminado sus estudios primarios, el porcentaje correspondió a 19,35%, por un total de 10.168 personas, lo cual está en consonancia con la estructura lógica de la población chilena y de su nivel de estudios. Por otra parte, aquellos detenidos cuyo nivel educativo máximo correspondió a la enseñanza secundaria fue de 68%, por un total de 35.741 personas.

Por último, aquellos que al momento de la detención habían alcanzado estudios universitarios correspondió a un total de 5.728 y a un porcentaje de 10,90%.

Se hecha de menos, en las estadísticas de Carabineros, conocer cuantos de ellos han cometido delitos relacionados con la ley 20.000 cuyo nivel académico alcanzado sea correspondiente a “técnico”, lo que es una realidad ampliamente existente en Chile. En este punto las estadísticas son ambiguas debido a la inexistencia de la explicación de si aquellos que han estudiado en los conocidos como institutos profesionales sin haberse graduado como profesionales pueden o no ser entendidos en las categorías antes mencionadas.

Figura n°19: Detenidos por PDI por sexo



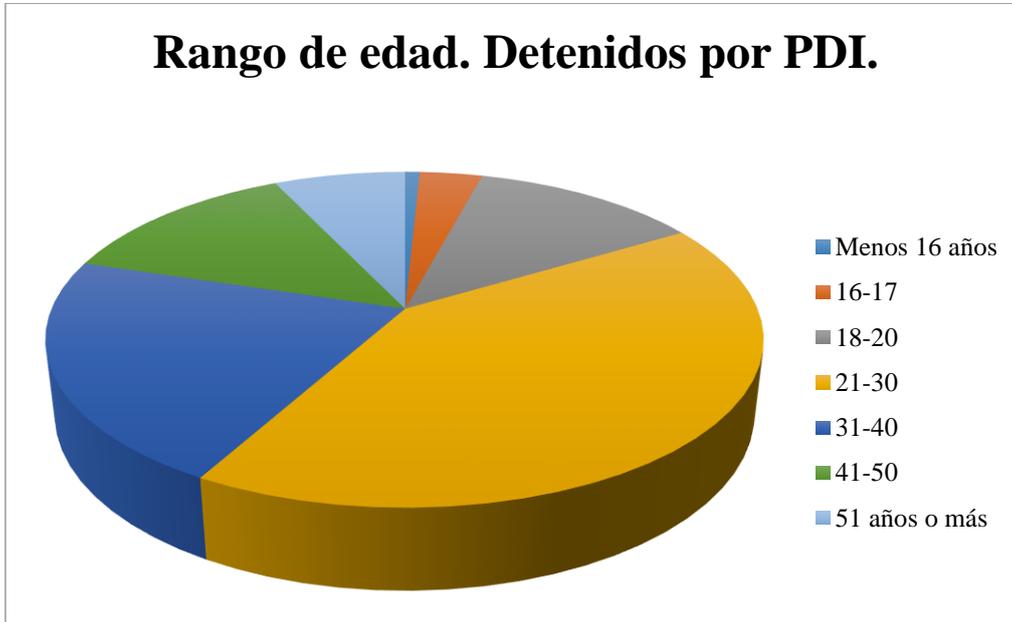
Fuente: elaboración propia a partir de informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

Tal y como puede apreciarse en el la figura anterior (N°19) , el 76,6% de los detenidos por delitos relacionados con la ley 20.000, por funcionarios de PDI fueron hombres, frente al 23,4% de mujeres. Las cifras totales corresponden a 12.421 hombres y 3.793 mujeres, resultando un total de 16.214 en el año 2011.

En la lógica cultural chilena son cifras que corresponden con la realidad social del país. De este modo, es ampliamente visible que la mayoría de personas a las que se les imputa un delito y resultan finalmente condenadas son hombres, lo cual se produce por la seriedad de los delitos cometidos, que suelen corresponder a aquellos cometidos por hombres.

Tal y como puede apreciarse en la figura N° 19, las estadísticas de PDI son más detalladas en cuanto a franja de edad que las de Carabineros de Chile. En ésta se muestra la edad de las personas que han cometido delitos relacionados con la ley 20.000, divididos en siete categorías.

Figura n°20: Detenidos por PDI por rango de edad



Fuente: elaboración propia a partir de Informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

Teniendo en cuenta la primera de ellas, el 0,76% de las personas detenidas tenía menos de 16 años, correspondiendo a 127 personas. Tras tener la posibilidad de contrarrestar esta información con agentes de la PDI especialistas en el área de drogas, estos mencionan que la mayoría corresponde a pequeños ilícitos relacionados con consumo y porte de pequeñas cantidades de sustancias estupefacientes o psicotrópicas. Si bien es cierto que la cifra es muy baja, preocupa especialmente este rango de edad debido al riesgo de exclusión psicosocial que existe, el cual ha sido mencionado anteriormente y analizado principalmente en su acepción más económica por el Dr. Gonzalo Martner (2014), en el que vincula la situación del país al contexto actual en el que se está valorando una futura reforma fiscal.

Por otra parte, el 3,27% tenía entre 16 y 17 años en el momento de su detención por funcionarios de la Policía de Investigaciones, llegando a un total de 544 personas cuya franja de edad también resulta muy preocupante. Estas actuaciones están también coordinadas con el Servicio Nacional del Menor (SENAME), institución del Ministerio

de Justicia del Gobierno de Chile que vela por que se cumpla la legalidad vigente respecto a los menores de edad que se encuentran en Chile.

Las últimas evidencias a las que tienen acceso las Fuerzas del Orden y Seguridad demuestran que en los últimos meses está habiendo un aumento del número de delitos cometidos por menores de edad, lo cual resulta de especial preocupación para el Gobierno, dados los riesgos sociales que eso implica.

En cuanto al primer grupo de los que son mayores de edad, la franja entre los 18 y los 20 años supuso el 11,97% de las personas que resultaron detenidas, con un total de 1.992 personas. Estas cifras son bastante elevadas y también demuestran una gran preocupación al tratarse aún de adolescentes en su etapa de transición hacia la vida adulta.

El rango de edad entre 21 y 30 es el más numeroso lo cual se demuestra en el porcentaje de 40,60%, correspondiente a los 6.753 detenidos.

Por otra parte, el correspondiente a la franja de edad entre los 31 y 40 años está representado por un total del 21,13% de los detenidos, arrojando una cifra total de 3.515 personas. Cifra que nos demuestra cómo el porcentaje de detenidos de la población de personas que en el año 2011 estaban en la franja de edad de los 20 años, cometieron casi el doble de los delitos que aquellos cuya franja de edad se situaba en los 30 años.

En cuanto a la población detenida cuya edad fluctúa entre los 41 y los 50 años, ésta constituye el 12,86% del total, con una cifra de 2.139 personas.

Por último, la parte de la población que contaba con 51 años o más, al momento de su detención, por una infracción relacionada con la ley 20.000, constituía el 6,87% del total, traducida en 1.144 personas, lo cual representa un nivel bastante bajo teniendo en cuenta que la esperanza de vida de los chilenos se sitúa en los 79 años de media entre mujeres y hombres, según se mencionó en la contextualización teórica (ver capítulo I).

Tal y como puede apreciarse en la figura N° 21, de los detenidos por la PDI por delitos relacionados con la ley 20.000, en el año 2011, el 0,91% eran analfabetos, con una cifra total de 136 personas. Esta cifra está en relación con el 1% de chilenos que no están alfabetizados, por lo que se mantiene a grandes rasgos el porcentaje general en esta estadística de la Policía de Investigaciones, teniendo como referencia la población

general aunque es posible poner en duda la rigurosidad del porcentaje de analfabetos y su actualidad, ya que la mayor parte se concentra en personas de edad avanzada, cuyo fallecimiento tiene relación directa con la disminución del porcentaje.

**Figura n°21: Detenidos por PDI por nivel de estudios**



Fuente: elaboración propia a partir de Informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

En cuanto a aquellos que al momento de la detención habían terminado sus estudios primarios, el porcentaje correspondió a 34,94% por un total de 5.203 personas. Es ésta una cifra muy superior a la registrada en las detenciones efectuadas por Carabineros.

En cuanto a aquellos detenidos cuyo nivel educativo más alto correspondió a la enseñanza secundaria, el porcentaje total resultó en un 56,54%, por un total de 8.420 personas, siendo, como muestra el gráfico 19, la categoría que mayor número de detenciones concentra.

Una instancia contemplada en las estadísticas de PDI que no consta en la de Carabineros de Chile es la de aquellas personas que están en posesión de un título técnico, que es un híbrido intermedio entre un Ciclo de Formación Profesional de grado superior y una Diplomatura, consistente en dos años de formación universitaria oficial



que puede ser continuada hasta convertirse en un título de licenciatura que, según la ley chilena, debe estar compuesta por un mínimo de ocho semestres.

En este sentido, 317 personas, correspondientes al 2,13% habrían sido detenidas por estar presuntamente involucradas en actividades sancionadas por la ley 20.000 habiendo alcanzado un título técnico.

Por último, aquellos que al momento de la detención habían alcanzado estudios universitarios correspondió a un total de 816 y a un porcentaje de 5,48%.

Se destaca el bajo porcentaje de detenidos que están en posesión de un título tanto técnico como universitario que, conjuntamente, representan el 7,61% del total de los detenidos por delitos contenidos en la ley de drogas. Hecho que está íntimamente relacionado con la presunción de que, aquellos que tienen un Título son mucho menos propensos a la comisión de delitos.

#### **5.4. RESUMEN DEL CAPÍTULO**

Las características geográficas de Chile evidencian la necesidad de combatir el narcotráfico, adecuando la gestión de las fronteras que resultan vulnerables por varios motivos, entre los que figuran lo agreste del territorio y la inexistencia de núcleos poblacionales relevantes en algunas zonas fronterizas, así como la baja densidad de funcionarios policiales a lo largo de extensas áreas.

El primer intento de Chile para monitorear sus fronteras contra el narcotráfico surge durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar y se implementa durante el de su sucesora, Michelle Bachelet Jeria, a través del Plan Vigía en el que se diseñaron seis objetivos principales:

1. Aumento del nivel de incautaciones de sustancias estupefacientes;
2. Aumento de las detenciones;
3. Incremento del control fronterizo entre la Región de Arica y Parinacota (XV) e incluyendo la de Tarapacá (I), Antofagasta (II) y Atacama (III);
4. Aumento del control sobre la salida de los precursores químicos empleados por los narcotraficantes;
5. Reducción de los estupefacientes que entran en el territorio;

6. Tratar de impedir que Chile siga siendo un país de tránsito en el tráfico mundial de estupefacientes.

En el necesario proceso de evaluación del mencionado Plan, existieron problemas metodológicos ligados a la ausencia de fuentes estadísticas fiables, que pudieran permitir un estudio exhaustivo y posterior revisión de los diversos aspectos contemplados en la política pública.

Con la llegada al Gobierno de Sebastián Piñera se mantuvo el Plan Vigía, y un año y medio más tarde se dio a conocer su nuevo proyecto de gestión fronteriza, el Plan Frontera Norte Éste estuvo intrínsecamente ligado a su Ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, y un mes más tarde de aparición mediática del “caso sobrepagos” en octubre de 2012, el citado Ministro pasó a ocupar la cartera de Defensa Nacional. Por tanto, el alto componente mediático del PFN fue el más destacable, antes, durante y después de su implementación, lo cual generó un gran costo político.

En definitiva, Chile ha fracasado en su intento de gestionar adecuadamente sus fronteras contra el narcotráfico, por falta de un adecuado diseño, implementación y evaluación de una política de Estado que cuente con un sistema jurídico coherente, medios tecnológicos adecuados y la necesidad de conocer la opinión de las instituciones responsables de la gestión.

Es necesario un sistema coherente y viable. Así mismo, es obligatorio analizar la situación concreta a la que se enfrenta Chile en cuestión de gestión fronteriza contra el narcotráfico, para proponer un diseño adecuado en esta materia que contribuya a paliar el problema de seguridad al que nos referimos anteriormente, a la vez que establecer mecanismos de evaluación que le permitan, tanto a las diversas instituciones gubernamentales como a la comunidad académica, tener la posibilidad de realizar un seguimiento tendente al aseguramiento de la idoneidad de los mecanismos propuestos en el aspecto específico de gestión fronteriza contra el narcotráfico.

El segundo Gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018) tiene una oportunidad histórica para concentrar los esfuerzos de todas las instituciones intervinientes en la gestión fronteriza contra el narcotráfico, reforzando, en especial, la formación de los agentes fronterizos, la cooperación internacional y la coordinación interagencial, a la

vez que resolviendo de manera permanente, la problemática respecto de la adquisición de material de control fronterizo.

## **6. LA GESTIÓN FRONTERIZA CONTRA EL NARCOTRÁFICO DE ESPAÑA, BRASIL Y CHILE: UN ANÁLISIS COMPARADO**

En este capítulo se analiza comparativamente la gestión fronteriza contra el narcotráfico de España, Brasil y Chile a través de la reflexión acerca de siete categorías, cuyo análisis permite la elaboración de un sistema. Esas son: la cooperación internacional, la integración regional, la existencia de políticas *ad hoc*, la existencia de un marco jurídico, la coordinación interagencial, la formación y la operatividad.

El nivel de integración regional y cooperación internacional influye tanto en el resto de las cinco categorías analizadas, así como en la eficacia de la gestión. De hecho, a mayores niveles de integración regional, corresponden mayores niveles de éxito, lo cual se observa, también, en la existencia de políticas *ad hoc*, en la existencia de un marco jurídico coherente y funcional, en la coordinación interagencial, en la formación y en la operatividad.

### **6.1. GESTIÓN FRONTERIZA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN ESPAÑA, BRASIL Y CHILE EN PERSPECTIVA COMPARADA**

Con el objetivo de aproximarse al análisis comparativo de la gestión fronteriza contra el narcotráfico de España, Brasil y Chile se han identificado seis categorías que, convertidas en indicadores, permiten su análisis.

#### **6.1.1 Integración y cooperación internacional**

En primer lugar, la medición de los niveles de integración o cooperación internacional se demuestra especialmente importante a la hora de valorar la efectividad de todas las decisiones que en su caso se tomen (De Castro, 2014). Además, de que se trata de una categoría que puede considerarse general ya que influye en el resto de las cinco indicadas. Y es que, contar con mecanismos que garantizan niveles altos de relación con

otros países influye positivamente en los dos niveles que se identifican: gestión de fronteras y lucha contra el narcotráfico.

En el primero de los casos, un alto nivel de cooperación con países con los que se comparten fronteras conlleva un aumento de las capacidades conjuntas de gestión, ya que crecen de manera correspondiente los niveles de diligencia que se dedican a ambos lados de la misma. En el segundo, cuando la cooperación o integración tiene componente de seguridad, permite el intercambio efectivo de información entre dos países productores, uno productor y otro consumidor o dos países consumidores. Además de permitir la posibilidad de operaciones conjuntas (Del Moral, 2010), teniendo en cuenta que resulta muy complejo luchar contra manifestaciones de crimen organizado transnacional sin combinar ambos elementos: gestión fronteriza y lucha contra el narcotráfico, en un contexto de cooperación o integración.

En este sentido y teniendo en cuenta los tres casos de estudio previstos, se analiza la mencionada categoría en la siguiente tabla, (Tabla N° 7) con el objetivo de sacar conclusiones posteriormente.

**Tabla n°7: Cooperación internacional/Integración regional**

País	Cooperación/Integración	Integración fronteriza	Integración lucha contra el narcotráfico	Visión holística del fenómeno
España	Integración: UE	Espacio Schengen FRONTEX	Espacio Schengen EUROPOL	Sí
Brasil	Integración: OEA, UNASUR, MERCOSUR Cooperación: Ameripol	No	No	No
Chile	OEA, UNASUR, Alianza del Pacífico Cooperación: Ameripol	No	No	No

Fuente: elaboración propia.

Se observa cómo de los tres países analizados, el Reino de España cuenta con una experiencia de integración regional, fruto de su pertenencia a una organización internacional de carácter singular, la Unión Europea, que, si bien no es un Estado, su estructura política está compuesta por instituciones que representan a los tres poderes: Comisión, Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Además, en el nivel de integración fronteriza, cuenta con un mecanismo jurídico, el Tratado de Maastricht y su correspondiente mecanismo jurídico-político, el Acuerdo de Schengen, que permite una gestión integrada de fronteras (IBM) y el establecimiento de un espacio con ausencia de fronteras interiores y especial reforzamiento de las exteriores. Además, en este marco, en el año 2004 se crea la Agencia FRONTEX, la cual dota a los países miembros de Schengen de una estructura a través de la cual pueden obtener financiación para la compra de material, así como dotarse de una base de especialistas en gestión fronteriza que puedan contribuir a analizar y posteriormente evaluar las distintas decisiones que puedan llegar a tomarse en cada caso.

En cuanto a la integración de lucha contra el narcotráfico, se pueden diferenciar dos ámbitos representados en la integración a nivel policial, cuyo mayor exponente lo constituye EUROPOL así como la integración judicial que, reforzada por el Tratado de Lisboa, cuenta con el mecanismo procesal de la Orden Europea de Detención y Entrega (EUROORDEN), y que permite que los presuntos delincuentes sean detenidos en un país miembro de la UE para ser procesado en otro.

Así mismo, existen procedimientos de cooperación con países extra-comunitarios, ajenos al Espacio Schengen, fruto de la estrategia *ad hoc* de la Unión Europea. En este sentido, existe cooperación policial, con el envío de agregados, material y cursos formativos a policías de terceros países a nivel superior, como, por ejemplo, el proyecto *Sea Horse*<sup>12</sup>. Así mismo, existen proyectos de cooperación judicial y, en el caso del Reino de España y del Reino de Marruecos, existe un intercambio de magistrados, uno español en Rabat y uno marroquí en Madrid (Entrevista Magistrado, 2014).

Por último, en cuanto a si se entiende gestión fronteriza y narcotráfico de manera conjunta, permitiendo así una aproximación común, en el caso de España como

---

<sup>12</sup> Marco de cooperación entre los países del Mediterráneo referente a inmigración irregular.

miembro de la Unión Europea, habría que destacar el hecho de que Schengen III<sup>13</sup> disponga de mecanismos de control del narcotráfico siendo en origen un acuerdo de gestión de fronteras lo cual resulta ampliamente positivo. Sin embargo, el hecho de que la Agencia FRONTEX se haya centrado en la lucha contra la inmigración irregular ha conllevado que no se hayan dedicado más esfuerzos a combatir las amenazas transnacionales a las que se enfrenta la Unión (De Castro, 2014).

En el caso brasileño, las experiencias de integración regional, sin duda más numerosas que las españolas, no han conseguido un nivel de profundización que haya permitido la consecución de objetivos relacionados con gestión fronteriza contra el narcotráfico. La enumeración de las experiencias de integración, además de la mención obligada a la OEA, y en su seno la CICAD, incluye la UNASUR, MERCOSUR y ninguno de los niveles de desarrollo de la integración mencionados anteriormente cuenta con implicaciones en cuanto a gestión fronteriza contra el narcotráfico si bien sí existe un procedimiento de cooperación internacional en el marco de AMERIPOL, el cual le dota de una incipiente estructura de difícilmente previsibles mayores niveles.

El caso chileno es muy distinto al brasileño, ya que Chile se ha enorgullecido desde antiguo de su complejo de isla y de encontrarse aislado en una posición entre la cordillera de los Andes y el Océano Pacífico.

Además, su modesta pero comparativamente positiva posición relativa a sus indicadores macroeconómicos consiguió –y consigue- enmascarar la verdadera situación del país, el cual resulta acreedor de rimbombantes nombres, como la “Suiza de América”, los “jaguars de Sudamérica” y otros. Esta compleja bipolaridad produce efectos nefastos en cuanto a la gestión fronteriza contra el narcotráfico y su directa vinculación con los niveles de integración y cooperación internacional. En este sentido, Chile encuentra dificultades a la hora de mantener relaciones estables de política exterior evitando, así, marcar una línea clara respecto de sus alianzas e intereses.

Siendo miembro de la OEA y UNASUR y miembro observador del MERCOSUR, durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010-2014) dio un giro en materia

---

<sup>13</sup> También conocido como Convención Prüm, es un tratado firmado en el año 2005.

de política exterior. Así, es miembro fundador de la Alianza del Pacífico (AP) junto con México, Colombia y Perú, restando, así, prioridad al resto de iniciativas.

Teniendo en cuenta que la AP es una asociación de carácter fundamentalmente económico, las posibilidades de integración o cooperación en gestión fronteriza contra el narcotráfico no eran debatibles en un medio tan primario de primacía económica. Dada esta priorización, Chile dejó de participar tan activamente en actividades de, por ejemplo, AMERIPOL, como figura en el documento (AMERIPOL, 2013) que permiten un aumento del diálogo en pro de una cooperación futura.

### **6.1.2. Existencia de políticas ad hoc**

La segunda de las categorías que se desarrollan corresponde a si existe una política específica en el ámbito de la gestión fronteriza contra el narcotráfico y, de ser así, si se trata de una política pública o una política de Estado. Para ello, es necesario resaltar las particularidades de América Latina en cuanto a las experiencias de alternancia de poder, las cuales pueden ser positivas o negativas en una determinada política. Todo ello no puede, por tanto, entenderse sin conocer las particularidades de la región.

Con el objetivo de definir ambas categorías, se entenderá la diferenciación entre política pública y política de Estado, basándonos en el consenso mínimo existente entre las fuerzas políticas de un Estado en el que haya el consenso mínimo para el mantenimiento de las mismas, también en los momentos de alternancia de poder. Así, política de Estado sería la más consolidada y política pública se entendería en su acepción de política de Gobierno, con dificultades para trascender a éste. En el sentido de lo anterior, se muestra la Tabla N° 8.

España cuenta con dos planes específicos a nivel de gestión fronteriza (o transfronteriza): el primero de naturaleza nacional, el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), y el segundo de naturaleza comunitaria (EUROSUR). Además de que ambos planes cuentan con financiación comunitaria, su estructura tecnológica se ha diseñado de manera tal que se busque la mayor eficiencia a largo plazo con, entre otros, un riguroso procedimiento de recambio de equipos (Entrevista Borjas, 2014), que evidencia su vocación de permanencia. Además, el hecho de que el léxico utilizado para definir al SIVE como “sistema” da cuenta de que en la planificación del mismo, se



quiso dotarle de cierta integralidad como un sistema, bajo la existencia de más elementos que se complementan.

**Tabla n°8: Existencia de políticas *ad hoc***

País	Plan específico	Con vocación de permanencia	Con proyección efectiva	Política de Estado/Política Pública
España	SIVE EUROSUR	Sí	Sí	Política de Estado
Brasil	Operação Sentinela/Ágata	Sí/No	No	¿?
Chile	Plan Vigía Frontera Plan Frontera Norte	Sí/Sí	No	Política Pública

Fuente: elaboración propia.

Así mismo, el hecho de que la Unión Europea sea el ente que respalda ambos programas le otorga la estabilidad presupuestaria y política para llevarlos a cabo. Estos se mantienen en el ámbito estratégico para la Unión (Unión Europea, 2010) y todo hace suponer que se mantendrá en el futuro dada la posición geoestratégica y geopolítica de los países del Mediterráneo y, en especial, de España, para la Unión.

Por los tres puntos desarrollados anteriormente, así como por el hecho de que la normal alternancia del poder no ha conllevado injerencia política en cuanto al diseño, implementación y evaluación de las políticas españolas de gestión fronteriza contra el narcotráfico en el contexto de la Unión Europea, podemos afirmar que existe una política de Estado.

En el caso brasileño, existen dos planes específicos que son complementarios entre sí: la Operação Sentinela, que está bajo mandato de la Policía Federal (PF); y las Operaciones Ágata, en las que participan las Fuerzas Armadas en el concepto de las atribuciones subsidiarias (De Castro, 2014) y de las que ha habido ocho hasta el momento.

El concepto de complementariedad resulta de que, en situación de normalidad, se encuentra desplegada la Operación Centinela y cuando por algún evento se requiere de

mayor capacidad, se sustituye la Operación Centinela por la Operación Ágata correspondiente y, al concluir ésta, esa se vuelve a desplegar, aportando cierto nivel de continuidad, aunque con menores capacidades operativas. Es por eso que en la tabla anterior se le otorga la característica de vocación de permanencia, que se le niega a las Operaciones Ágata.

En el caso brasileño, el momento de establecimiento de conclusiones para determinar si se trata de una política pública o una política de Estado es más incierto, ya que aún no han transcurrido los años suficientes como para valorar si un gobierno de un partido distinto hubiera tomado decisiones diferentes a las ya tomadas. Incluso cuando una autora (Cordeiro Viana e Silva, 2012), toma como referencia el inicio del mandato del Presidente Luiz Inácio “Lula” Da Silva como punto de inflexión para el inicio de un programa de gestión fronteriza contra el narcotráfico, el hecho de que la presidencia de Lula fuera desarrollada entre el 2003 y el 2011, habiendo sido reemplazado en el cargo por la Presidenta Dilma Rousseff, también del Partido de los Trabajadores (PT), no resulta posible identificar aún si un gobierno de la oposición habría tomado decisiones contrarias. Por tanto, el caso de Brasil no permite aún identificar si se trata de una política pública o una política de Estado.

El caso chileno es muy particular en cuanto a su análisis ya que conviven dos políticas, el Plan Vigía Frontera y el Plan Frontera Norte. El primero fue implementado por el Gobierno de la Presidenta Bachelet y el segundo por el Presidente Piñera, ambos con el objetivo de mejorar la gestión fronteriza contra el narcotráfico, ambos vigentes y ambos carentes de financiación adicional (De Castro, 2014).

Así, la palabra “plan” funciona también como proyección de la limitada vocación de permanencia que se le atribuye. Además, en el contexto propio de Chile, un movimiento político de miras cortas puede caer en la tentación de acabar con los dos planes, con uno de ellos o incluso de crear un tercer conviviente, en concordia o no.

Lo anterior conecta con la siguiente subcategoría referente a si existe una proyección efectiva de los planes, lo cual no es posible de identificar en tanto que no existe un plan a largo plazo que haya identificado cuales son las necesidades a las que el Estado tiene que contribuir a través de la existencia de medios para hacerles frente, más incluso en un tema que no debiera de crear discusiones ideológicas tan fuertes.

En consecuencia con lo anterior, no se puede hablar de una política de Estado de gestión fronteriza contra el narcotráfico en Chile. De hecho, conviven dos planes de muy corto plazo, creado cada uno por un Gobierno distinto y sin vocación de permanencia ni proyección conjunta efectiva.

### 6.1.3. Existencia de un marco jurídico coherente y funcional

Complementariamente con las políticas que se desarrollen, la existencia de un marco jurídico coherente resulta vital a la hora de dotar de mecanismos que permitan un sistema eficaz en el que todas las necesidades estén garantizadas.

En ese sentido, del análisis de los tres casos de estudio, se desprenden varias conclusiones que se muestran en la tabla N° 9:

**Tabla n°9: Existencia de un marco jurídico**

País	Marco <i>ad hoc</i>	Fuente marco jurídico	Retos actuales
España	Sí	UE	Justicia universal Migraciones y seguridad Definición rol operativo Fuerzas de Seguridad
Brasil	Sí,	Nacional: Leyes complementares	Mayor integración legislativa países región
Chile	No	No	Desarrollo jurídico-estratégico

Fuente: elaboración propia.

En el caso español existe un marco jurídico de gestión fronteriza a través de la pertenencia de España a la Unión Europea y la ratificación del Tratado de Lisboa, compuesto por el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Sin embargo, en el ámbito de exclusiva responsabilidad del Reino de España hay tres subcategorías que requieren atención y análisis, correspondientes a la modificación del

principio de Justicia Universal, la relación entre migraciones y seguridad y la definición del rol operativo de las Fuerzas de Seguridad.

En cuanto al primero, la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) relativa al principio de justicia universal puede poner en peligro el éxito de la gestión fronteriza contra el narcotráfico. Se trata de un instrumento legal muy útil para hacer frente a este fenómeno, lo cual podría afectar la seguridad de la Unión de manera difícilmente previsible (Antón & De Castro, 2014), dado el esquema de ausencia de fronteras exteriores de la Unión Europea.

En segundo lugar, España se enfrenta al reto de avanzar en la desecuritización de las migraciones, desvinculando este fenómeno del marco de análisis de la seguridad. De este modo, en el ámbito específico de las fronteras, está utilizando recursos y capacidad de planeamiento deberían dedicarse a la lucha contra el crimen organizado transnacional y en especial contra el tráfico de drogas (De Castro, 2014).

En tercer lugar, es necesario que España desarrolle mejores procedimientos operativos a nivel estatal que permitan homogeneizar esos procedimientos, mejorando la eficacia de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Otorgándole, además, la seguridad jurídica necesaria para hacer frente de manera eficiente a sus obligaciones, minimizando el riesgo jurídico en su toma de decisiones.

En el caso de Brasil, éste cuenta con un marco jurídico bien definido, que se manifiesta en la Constitución de 1988 y en el desarrollo consecuente al artículo 142.1, manifestado en la *Lei Complementar* n°97, de 9 de junio de 1999, la cual se ve modificada y complementada por la *Lei Complementar* 117/2004, de 2 de septiembre, que define como atribuciones subsidiarias aquellas situaciones que, como en las operaciones Ágata, las Fuerzas Armadas brasileñas pueden contribuir al aumento de la seguridad de las fronteras exteriores de Brasil. Así, el país cuenta con un marco jurídico técnicamente muy bueno y complementario con sus previsiones político-estratégicas (De Castro, 2014).

Sin embargo, aún encuentra retos a la hora de lograr una aproximación jurídico-penal y jurídico administrativa con los países con los que comparte frontera y que, en el caso de las Operaciones Ágata, genera que ciertos delitos medioambientales tengan previstas

consecuencias opuestas en ambas orillas de un mismo río, que funciona como frontera natural (Entrevista Eustáquio, 2013).

Por su parte, Chile no cuenta con un sistema jurídico *ad hoc* de gestión fronteriza sino que se limita a aplicar las leyes de carácter penal a aquellos que violan las previsiones generales de la República. En el caso del narcotráfico en territorio fronterizo, se aplica la ley 20.000 para sancionar aquellas prácticas relacionadas con ese ilícito penal, independientemente del contenido fronterizo que esté involucrado.

Además, el hecho de que tampoco se disponga de un instrumento jurídico que dote a las Fuerzas del Orden y Seguridad de un marco *ad hoc* en materia de fronteras dificulta su adecuada gestión.

Otra de las dificultades resulta de que la Dirección General del Territorio Marítimo y de la Marina Mercante (DIRECTEMAR), sea una institución de la Armada de Chile y la encargada de ejercer la función de policía marítima (Encina, 2014), basándose en una Ley Orgánica preconstitucional, de 1953. Este hecho, unido a la escasa definición del rol de las Fuerzas Armadas y su participación en seguridad interior –incluida DIRECTEMAR-, dificulta gravemente la creación de un sistema eficaz y coherente.

#### 6.1.4. Coordinación interagencial

La coordinación interagencial se demuestra como un mecanismo necesario para tender hacia la eficacia de las estructuras de seguridad en general y de gestión fronteriza contra el narcotráfico en particular, teniendo en cuenta que combina dos ámbitos en los que intervienen agencias diversas. En este sentido, en la tabla siguiente (Tabla N° 10) se aprecia una comparación a este respecto entre los casos de España, Brasil y Chile:

**Tabla n°10: Coordinación interagencial**

País	Alcance	Entes centralizadores
España	Global	CITCO

Brasil	Gestión mutua (FFAA-PF)	PEF
Chile	Limitado	No

Fuente: elaboración propia.

La especificidad en materia de coordinación interagencial en el caso de España viene dada por su pertenencia a la Unión Europea. Por lo que, de hecho, se pueden diferenciar dos niveles distintos: en primer lugar, la coordinación con otras agencias en el seno de la Unión, (por ejemplo pero no sólo a través de EUROPOL); y aquella que se produce entre instituciones del Reino de España entre sí. Es por eso que podemos calificar su alcance como global. Así, en el primer nivel, y bajo el Acuerdo de Schengen, existe un nivel de coordinación de las agencias de fronteras y de seguridad de las Unión Europea.

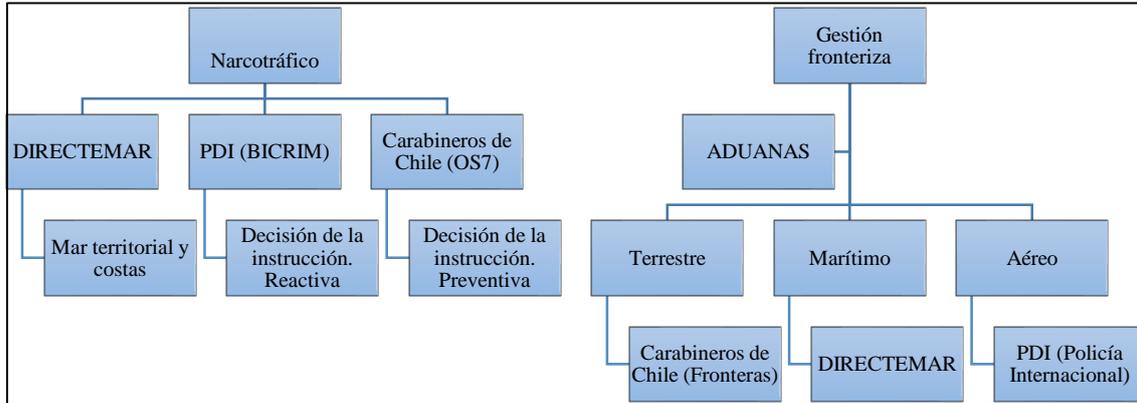
En el caso español, llama la atención la reciente fusión del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) y el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO), creándose el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), por Real Decreto 873/2014 de 10 de octubre, (BOE del 14), por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Así, se apuesta por una aún mayor coordinación interagencial, a través de dos centros que habían demostrado su eficacia anteriormente.

En el caso brasileño, si bien resulta distinto por la participación de Fuerzas Armadas, constituye un referente por el que existe alternancia en cuanto al liderazgo de las operaciones para el aseguramiento de las fronteras. Así, durante la etapa regular es la Policía Federal (PF) la que tiene la responsabilidad de la Operación Centinela, la cual es relevada por las Operaciones Ágata, comandadas por las Fuerzas Armadas de Brasil. Aun así, no existe una institución administrativa centralizadora de ambas, sino que recae en las autoridades políticas encargadas de la gestión.

El caso chileno es, de los tres, el que demuestra un menor nivel de coordinación interagencial en esta materia, ya que intervienen instituciones que no están conectadas

entre sí, complicado esto último por la ausencia de un nivel competencial claro como se muestra a continuación (Figura N° 22):

**Figura n°22: Niveles competenciales**



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el mapa conceptual anterior, los dos niveles, constituidos por narcotráfico y gestión fronteriza se encuentran separados en cuanto a divisiones y grupos y, además de esas dos subcategorías, existe la problemática de que la coordinación entre ellos es muy insuficiente. A la vez, la rivalidad entre las distintas instituciones se ve premiada por distintas instituciones, lo que produce una aún mayor competición. Todo ello se ve aún más complicado por el hecho de tener una formación dicotómica entre ambas categorías, lo cual se analiza en el apartado siguiente.

### 6.1.5 Formación

El adecuado planeamiento y desarrollo de esta categoría resulta vital a la hora de generar un sistema de gestión fronteriza contra el narcotráfico. En ese sentido, independientemente de qué tipo de fuerzas sean las encargadas de ejercer esa función una formación adecuada supone una garantía de éxito, siendo su ausencia un fracaso anticipado. Así, se ha aplicado esa categoría a los casos de España, Brasil y Chile con el siguiente resultado (Tabla N° 11):

**Tabla n°11: Formación**

País	Ad hoc nivel nacional	Ad hoc nivel integración/cooperación	Combinada entre gestión de fronteras y narcotráfico
España	Sí	Master en gestión fronteras Unión Europea	Sí
Brasil	Militares sin formación específica en las O. Ágata	No	No
Chile	Sí	No	No

Fuente: Elaboración propia.

Así en el caso español, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado reciben formación *ad hoc* a nivel nacional que combina ambos niveles, el de gestión de fronteras y la lucha contra el narcotráfico. En concreto, los guardias civiles encargados de la seguridad de las costas y fronteras -el Servicio de Costas y Fronteras y el Servicio Fiscal- y en el caso del Cuerpo Nacional de Policía, si bien no está combinado, se encuentra en la Comisaría General de Policía Judicial a través de las Unidades de Drogas y Crimen Organizado (UDYCO).

Además, en el marco de FRONTEX existe el *European Joint Master's in Strategic Border Management*, el cual cumple una doble función. En primer lugar, la de entregar conocimientos de alto valor a los funcionarios policiales o fronterizos que desempeñan sus funciones en las fronteras exteriores de la Unión; en segundo lugar, la de servir como base al intercambio dentro del programa para generar lazos que contribuyan a una mejor coordinación interagencial, así entendida por desarrollarse dentro del marco de la UE.



El caso brasileño difiere bastante en tanto que los militares que intervienen en las operaciones Ágata carecen de una formación específica en materia de gestión fronteriza o narcotráfico, así como en ocasiones no cuentan con una formación legal suficiente para desarrollar intervenciones administrativas a las que están facultados por la Ley. Lo anterior resulta más evidente en el caso de los militares de reemplazo, que se encuentran en las Fuerzas Armadas de Brasil realizando su servicio militar, cuya formación específica es usualmente inferior y su entrenamiento militar no sustituye las necesidades a las que una operación de estas características obliga.

Además de eso, no existe una experiencia de integración o cooperación internacional que contribuya a solucionar ese vacío formativo, ni una formación tendente a integrar los conocimientos de gestión de fronteras con los de lucha contra el narcotráfico.

El caso chileno es bastante distinto en cuanto a que los miembros de las Fuerzas de Orden y Seguridad y DIRECTEMAR cuentan con formación en su ámbito de acción, dada solamente por su ámbito de especialidad, siendo fronteras y narcotráfico categorías excluyentes.

Además, no existe un foro de cooperación internacional o integración regional en el que pueda desarrollarse este ámbito y que contribuya a la formación de aquellos que intervienen en la gestión fronteriza contra el narcotráfico.

### 6.1.6 Operatividad

En último lugar y entendiendo operatividad como qué tipo de fuerzas son las que intervienen en la gestión fronteriza contra el narcotráfico, además del análisis del marco estratégico existente y su coordinación con la parte jurídica, se presenta la siguiente tabla (Tabla N° 12) en la que se resume lo existente en los tres países analizados, con los siguientes resultados:

**Tabla n°12: Operatividad**

País	Fuerzas intervinientes	Marco estratégico	Coordinación parte jurídica?

España	FF.CC.SS.	Sí	Sí
Brasil	FAS y PF	Sí	Si, PEF
Chile	Fuerzas de Orden y Seguridad y DIRECTEMAR	No	Ambiguo en cuanto a la participación de DIRECTEMAR en cuanto a Fuerza Armada

Elaboración propia.

En el caso español, son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado las intervinientes en cuanto a la gestión de las fronteras contra el narcotráfico, con un principio de repartición de competencias, que permite que cada una de las dos fuerzas –Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía- tengan su ámbito específico de acción, tanto por razón de la materia como también por ámbito territorial. La Guardia Civil tiene la responsabilidad de proteger la zona rural y el Cuerpo Nacional de Policía la zona urbana, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Además de eso, cuenta con un marco estratégico coherente que consigue integrar las directrices de la Unión Europea con aquellas que provienen del Gobierno de España, lo que le permite aproximarse a la realidad de manera conjunta. En suma, la parte jurídica se adapta a lo antes expuesto, permitiendo aproximarse a la problemática de manera integrada y global.

En el caso brasileño, como se ha enunciado anteriormente, intervienen tanto las Fuerzas Armadas en las Operaciones Ágata como la Policía Federal en la Operación Centinela. En este sentido, existe un mecanismo, el Plan Estratégico de Fronteras (PEF) que da respaldo jurídico-estratégico a la participación de las Fuerzas Armadas integrando su utilización, otorgándole el respaldo necesario, tanto a nivel constitucional como legal, reglamentario y estratégico (De Castro, 2014).

Por otra parte, el caso chileno sufre la ambigüedad resultado de otorgarle a DIRECTEMAR el ejercicio de la policía marítima a la vez que negando la participación

de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior. Además de eso, el país no cuenta con una estrategia *ad hoc*.

## 6.2. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

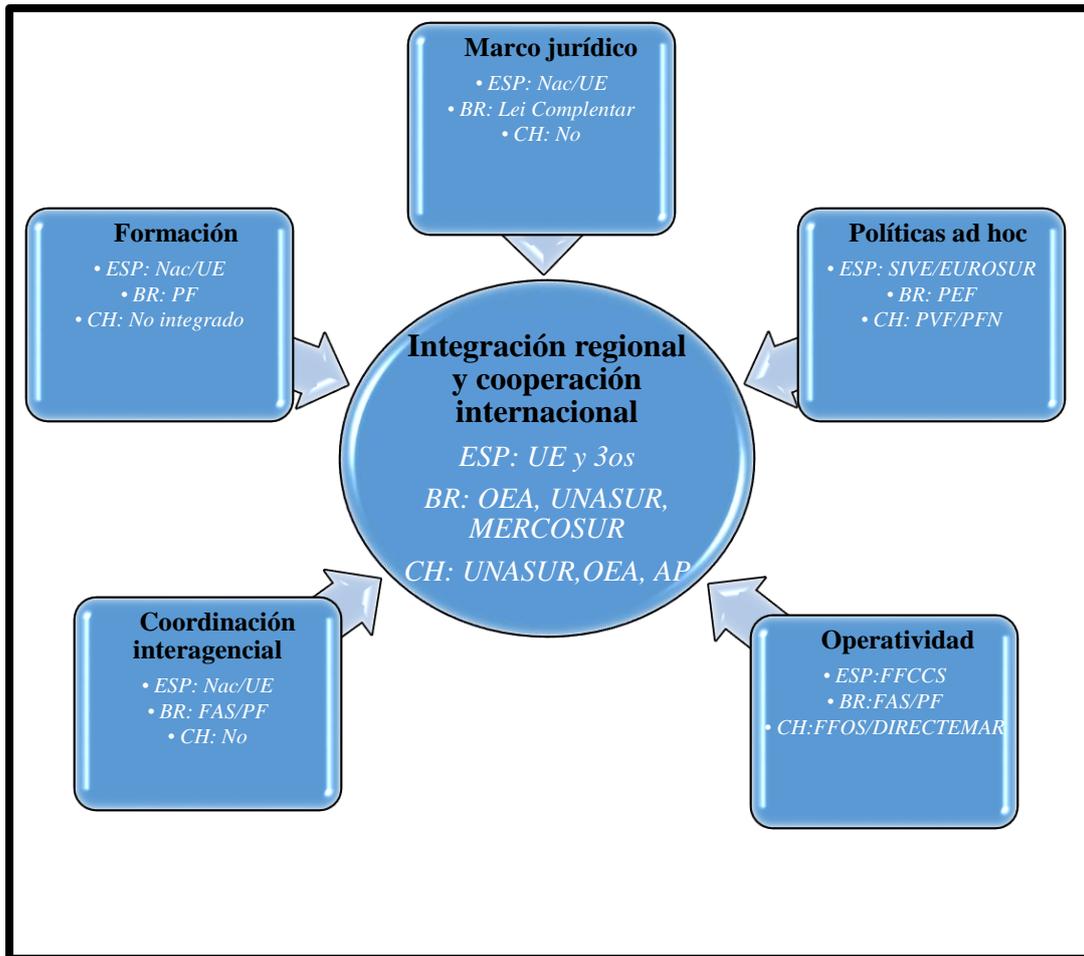
El alcance del concepto de seguridad nacional ha ido variando conforme lo hacían las circunstancias políticas y estratégicas de la esfera internacional. A principios de la Guerra Fría, cuando fue definido por primera vez, el mundo estaba dividido en dos bloques y actuaba bajo un principio de bipolaridad. Con la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría comenzó una etapa de unilateralidad, en la que EEUU ejercía un rol de liderazgo incontestado.

Sin embargo, a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 se produjo un punto de inflexión que llevó a un cambio del paradigma de seguridad, que se evidencia en la Declaración de Seguridad de las Américas, en 2003. En esta Declaración se desarrolló la seguridad multidimensional, produciéndose una mayor apertura del concepto e incorporando las conocidas como “nuevas amenazas”, entre las que se incluyeron los delitos transnacionales como el narcotráfico.

Es precisamente el narcotráfico como manifestación del crimen organizado y su componente transnacional el que, conectado con la gestión fronteriza, ha dedicado la atención de este capítulo a través del análisis comparativo de los casos de España, Brasil y Chile, con los resultados que se muestran en el árbol de categorías que se muestra en la Figura N° 23.

En él se muestra la existencia de una categoría general, la integración regional y la cooperación internacional, que resulta central y en la que España muestra una experiencia de integración regional en el marco de una organización internacional de carácter singular, la Unión Europea. A la vez, España, que cuenta con acuerdos de cooperación internacional con terceros países, tanto en el marco de la UE, con el proyecto *Sea Horse*, como a nivel del Estado, a través de la cooperación policial y judicial.

**Figura n°23: Conclusiones comparación de los tres modelos**



Fuente: Elaboración propia.

El caso brasileño cuenta con incipientes estructuras de integración hemisférica y regional como la OEA, UNASUR y MERCOSUR, además de ser miembro de AMERIPOL, aunque de momento no han existido grandes acuerdos de cooperación que tengan incidencia en el marco de la gestión fronteriza contra el narcotráfico.

En cuanto a Chile, su aislacionismo clásico complica aún más su nivel de integración regional y, aunque pertenece a la OEA, a UNASUR y es miembro observador del MERCOSUR, su vinculación con la AP le resta incentivos para colaborar en otras áreas más allá de la puramente económica, lo que complica su situación particular.

En cuanto a las cinco categorías restantes, comenzando con el ordenamiento jurídico, España cuenta con una integración del marco nacional y el de la Unión Europea, bajo el

principio de subsidiariedad, que le permite amplios niveles de eficacia. Brasil lo ha definido solamente en el marco nacional a través de las leyes complementares, si bien ha conseguido un nivel de coherencia alto entre la *lex scripta* y la situación real. El caso chileno es distinto a los anteriores. Este país no cuenta con leyes específicas de gestión fronteriza contra el narcotráfico. Así, el hecho de pertenecer a una organización como la UE contribuye a contar con un marco jurídico más integrado y más coherente.

En relación a si existen políticas *ad hoc* de gestión fronteriza contra el narcotráfico, los tres países analizados cuentan con ellas, si bien solamente España ha sido capaz de desarrollar una política de Estado, dada la estabilidad en el tiempo y puesto que la alternancia del poder no ha cambiado el desarrollo de la misma. En el caso brasileño no puede comprobarse, ya que el PT ha estado en el poder desde su creación aunque desde entonces se ha mantenido estable. En el caso chileno, las dos políticas públicas existentes, generadas una en cada uno de los anteriores gobiernos, responden a la definición dada de política pública y adolecen de cortoplacismo. Por tanto, el hecho de pertenecer a una estructura de integración regional, en este caso la Unión Europea, contribuye de manera positiva a la generación y desarrollo de políticas.

En el marco de la operatividad, se analizan las fuerzas intervinientes con el resultado de que solamente en el caso de España no intervienen las Fuerzas Armadas en la gestión fronteriza contra el narcotráfico. En ese país, esa actividad es desarrollada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, compuestas por la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, las cuales tienen las competencias delimitadas. En el caso de Brasil, participan tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Federal, aunque con un marco jurídico-estratégico delimitado y coherente. En el caso de Chile, están encargadas las Fuerzas de Orden y Seguridad, Carabineros y PDI, aunque, en la policía marítima la ejerce DIRECTEMAR, una institución de la Armada de Chile, y por tanto Fuerzas Armadas. En el supuesto chileno, su participación no se encuentra bien integrada en el esquema jurídico-estratégico, caracterizado por su improvisación e indefinición. De nuevo, la pertenencia de un Estado a una organización resultado de un proceso de integración regional permite la homologación de modelos y la estructuración clara y eficiente.

En cuanto a la coordinación interagencial, en el caso español está de manifiesto, tanto en el nivel nacional, a través del CITCO, como en el nivel europeo, a través de EUROPOL y FRONTEX. En el caso brasileño existe cooperación en el marco del PEF entre la PF y las FAS, aunque no es extensible a sus países vecinos, al verse muy limitada su esfera de acción. En el caso chileno esa coordinación no tiene apenas presencia, encontrándose en un nivel de continua competición entre distintas agencias sin competencias claras.

Por último, a nivel de la formación, en el caso español se imparte tanto a nivel nacional como a nivel comunitario, a través del Master de FRONTEX, lo cual dota a la estructura no solamente de los contenidos teóricos sino de una homogeneización de los contenidos y de la creación de lazos y redes que permitan la interoperatividad. En el caso brasileño, la formación se imparte, de manera exclusiva, a nivel de la Policía Federal (PF), lo cual complica sobremanera la actuación de las Fuerzas Armadas en las Operaciones Ágata. El caso chileno es distinto ya que las fuerzas participantes cuentan con formación, aunque no está combinada la parte de gestión de fronteras con la de narcotráfico, por lo que los que tienen cursos de especialización en una de las áreas carecen de ella y la complementaria, y viceversa.

En conclusión, la pertenencia a una organización internacional como la Unión Europea, fruto de la integración regional y también la cooperación internacional con otros países no miembros, resulta ser muy beneficiosa a la hora de generar un marco de gestión fronteriza contra el narcotráfico, como se presenta en la relación entre la categoría general antes mencionada y las cinco adicionales.

## **7. BORDER MANAGEMENT AGAINST DRUG TRAFFICKING IN CHILE: DIAGNOSIS AND A PROPOSAL<sup>14</sup>**

In this chapter we have analysed what the Chilean situation is, concerning border management against drug trafficking. Taking that into consideration, a proposal has been made, following the aim of this research.

### **7.1. INTRODUCTION**

Continental Chile is a narrow strip of land 4270 kilometres<sup>15</sup> long (Quezada Vergara, 2011) that separates the Andes from the Pacific Ocean. It also shares borders with its three neighbours among which both Peru and Bolivia remain as two of the three producers of cocaine worldwide (UNODC, 2014).

This fact poses a serious security threat linked to the difficulties that Chile faces by trying to manage its large borders and to guarantee security against the drug threat not only for the sake of the region itself but also for Europe, which is the main destination of the drugs shipped from Chile, as it has already been outlined by the US Government (US Department of State, 2013).

Very conscious of that fact, several Chilean Administrations have taken action since President Ricardo Lagos decided to design a public policy that could contribute to decrease drug trafficking in Chilean borders and thus connecting both drug trafficking and border management in *Plan Vigía Frontera* which came into force during President Bachelet's Government in 2006 and had six priorities: the increase of the amount of drug seizures, arrests and border and precursors control as well as the decrease of the

---

<sup>14</sup> The author thanks the Centre for Latin American Studies at Georgetown University for the opportunity to write this article while being a Visiting Researcher

<sup>15</sup> 2653 miles.

entrance of drugs in the country and the incentives to be a drug transit country (Fuenzalida López, 2011).

In 2010 President Piñera took Office and, maintaining *Plan Vigía Frontera*, designed and implemented his own *Plan Frontera Norte* with the desire to have a greater impact in Chile's public opinion. Thus, he ensured to create an ambitious marketing plan that could contribute to raise his popularity rate both domestically and abroad following the same procedure that some authors have stated for the famous miner rescue case in which he earned a considerable percentage of popularity rate (Véliz Montero, 2011).

Without clear mechanisms that could allow the impact of Piñera's *Plan Frontera Norte* to be evaluated and with some accusations of corruption that made some politicians face courts of justice (De Castro García, 2014) Piñera's Government was finally over in 2014 giving Bachelet a second term until 2018.

In the first year of Bachelet's Administration there has not been any hints that can sort out what plans the Government has, according to border management against drug trafficking, and both *Planes* have not been stopped even though no extra funding or public attention has been given to them.

Even though this is a worrying fact, it gives Chile a chance to face one of its main security threats by creating an integral policy that identifies the real needs Chile has in the context of what can be done taking into consideration the country's capacity which is going to be explored by dividing this article in two main parts, a diagnosis and a proposal.

## **7.2. DIAGNOSIS**

To be able to diagnose the Chilean challenge and scenario, both quantitative and qualitative data collection was designed and conducted in the first half of the year 2014. On the first part, quantitative data and information from both national and international sources was analysed. On the second, the qualitative one, several interviews and focus groups were conducted as well as the application of a Delphi questionnaire to a significant amount of members of *Carabineros de Chile* and *DIRECTEMAR* specifically dedicated to border management and drug trafficking prevention.

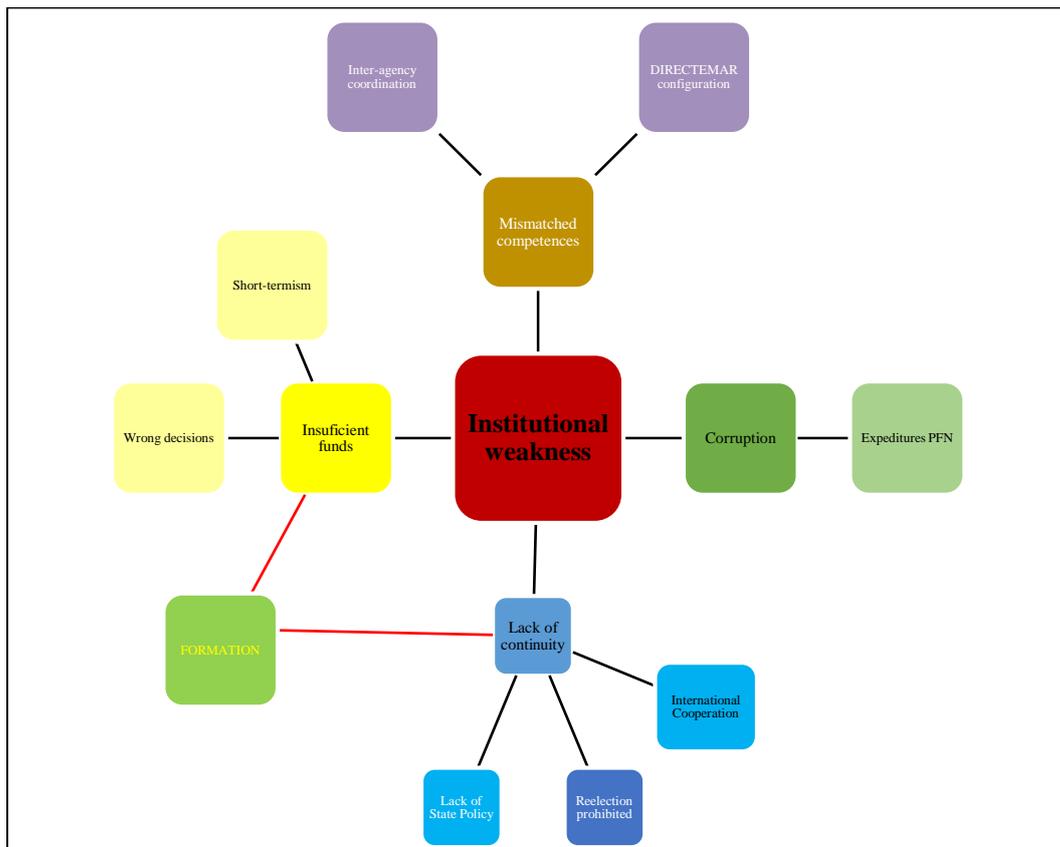


The fieldwork mentioned above was also contrasted to Border Management theory and, specifically to one of the most recent bibliography contributions by the Migration Policy Institute (Papademetriou, 2013) in which four common categories were found to be applicable to the Latin American case: insufficient funds, weak institutions and mismatched competences, lack of continuity and corruption that turn border management against drug trafficking into an in fructuous and unfinished matter.

The four categories are analysed in this article, adapted to the Chilean case. Moreover, some proposals are made as a result of the fieldwork conducted among Chilean Law Enforcement, Military and Governmental officials.

If adapted to the Chilean scenario, a system can be defined in which the specific Chilean challenges and needs are categorized as shown below.

**Figure 24: Border management against drug trafficking problematic in Chile**



Source: Author's elaboration

### **7.2.1 Institutional weakness**

As it has many times being outlined by academics, one of the most concerning problems of Latin America is the weakness of its institutions (Cárdenas, 2010). Even though Chile has been characterized to be one of the countries with stronger institutions, if compared to other Latin American states, this category can still be applied to Chile and many subcategories can be identified as a direct consequence of that specific fact.

In this sense, mismatched competences, corruption, lack of continuity and insufficient funds are found to have a very negative impact on border management against drug trafficking in Chile.

### **7.2.2. Mismatched Competences**

As a basic category of Border Management Against Drug Trafficking, Chile has to regulate its different agencies and services by creating a juridical system formed by laws and regulations that enable the system to be coherent to itself and, thus, to be efficient.

#### ***7.2.2.1. Inter-agency Coordination***

One of the main challenges that Chile faces, is to ensure its Security Agencies work together on a common goal. Chile's strongest problem lays in the fact that there are two Law Enforcement Institutions: the military police force (Carabineros de Chile) and the civilian one (Policía de Investigaciones, PDI) which compete over the same field and have no clear competences being the prosecutors the ones in charge of giving the investigations to one or another which feeds the dirty competition taken into consideration that there are no legislative or any normative regulation that give allow institutions to have a legal security *a priori*.

Social media shares some responsibility and even in extreme cases where there are corrupt police officers it is usually the other force that is sent to arrest the corrupt officers, which is filmed and distributed having, as a consequence, the other force ensuring that they arrest another officer of the other Law Enforcement Agency as part of the competition that also does happen towards the number and quantities of drug

seizures which is very visible and can be seen in the fact that successful drug seizures are not seen as such if they have not been enforced by their own institution.

In this framework it would be first necessary to create a legal structure in which competences are to remain clear in order to counter the daily competition as well as to have formation activities that allow officers from both branches to increase the amount of mutual knowledge and to create a common identity of “Chilean Law Enforcement” as well as the required confidence that can be more efficient if it is based on personal ties following the Latin American social structure and traditions. Which cannot be recommended is to unify both forces into a single Police Force taking into consideration that their institutional values, hierarchy and procedures are the complete opposite. It is thus, necessary to simplify procedures and to establish a clear competency system for both institutions.

Also, it would be necessary to create more ties among both institutions, a better juridical structure that allows them to have clear competencies in whatever field are found to be best avoiding to creating the perfect scenario for them to compete in the sense of both Government and Social Media. It is also mandatory that they both have access to each other’s databases which main ones are Interpol and the foreigners’ one that PDI holds.

In addition to that, there are other institutions that have a determined relevance in border management against drug trafficking such as DIRECTEMAR (Chilean Navy), Customs (Aduanas) or the Agricultural and Livestock Service (SAG) which should know each other’s work and functions in order to tend to a common goal.

#### ***7.2.2.2. Organization of DIRECTEMAR***

Law in the Territorial Sea and the seashore in Chile is enforced by the Navy under the “Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante de Chile” (DIRECTEMAR) which is the institution in charge of maintaining the law in the sea, exercising the maritime police capacity according to the Law.

This poses a serious incoherence in Chile’s Security System in the sense that the Political Constitution of the Republic, written during Pinochet’s dictatorship and still

current, regulates in article 90 that: “The Armed Forces are composed by the Army, Navy and Air Force only. They exist for the defence of the fatherland, are essential for national security and guarantee the institutional order of the Republic.”

That allows the Armed Forces to defend the motherland in the sense of national security and guarantee the institutional order which is coherent to the fact that the Navy is in charge of Law Enforcement in the Sea even more after national security is defined as "toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas del Derecho Internacional, según corresponda" as it was defined already in 1960<sup>16</sup>.

Thirteen years after, with Pinochet’s *Coup d’Etat* and the dictatorship that came right after that, the Armed Forces violated Human Rights and performed acts that included assassination, rape, torture and more proven criminal acts.

After Pinochet’s Government was finally over, several democratic Administrations that started with the “Concertación” a coalition of left and center-left parties, made extraordinary efforts to delink Military and Internal Security after the experiences that the dictatorship had led to, including the already mentioned strong violation of Human Rights among the Military.

That is the reason for the 1997 Chilean White Book stating that:

Las FF.AA., en general, intervienen para neutralizar amenazas internas cuando las fuerzas policiales han sido sobrepasadas, o cuando lo dispone alguno de los estados de excepción constitucional. En síntesis, si se analiza la totalidad de los riesgos, peligros y amenazas que pueden afectar a un país es posible considerar que se relacionan directamente con la defensa aquellos que, por su gravedad y trascendencia, atentan en forma directa contra la supervivencia del Estado, su identidad o el proyecto nacional. En cambio, los riesgos, peligros o amenazas que se asocian a la delincuencia, el narcotráfico u otros que afecten al orden, interior, constituyen materia de seguridad Interior y son objeto de preocupación y responsabilidad, desde la perspectiva del desarrollo institucional, del Campo de Acción Interno<sup>17</sup>.

Thus, what the 1997 White Book does is to delink both the external and internal security threats and attribute the first ones to the Armed Forces, which are to intervene only when the Law Enforcement Agencies are not able to guarantee security and in the

---

<sup>16</sup> <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=4950>

<sup>17</sup> <http://www.resdal.org/Archivo/defc-pIII.htm#22>

Constitutional State of Emergency or if the State survival, its identity or the National Project are at risk. It even mentions drug trafficking and it links it to the internal threats that are to be dealt with by the Law Enforcement not the Military.

In the context of the Chilean White Book of 2002 during the Administration of President Ricardo Lagos Escobar, it states that: “En el plano de la defensa o seguridad exterior, la misión general de las Fuerzas Armadas es disuadir o combatir toda amenaza externa con el propósito de resguardar la soberanía y mantener la integridad territorial<sup>18</sup>”.

As shown above, it just mentions external security and it does not regulate the capacity of the Armed Forces to deal with internal security threats by not saying whether they are or are not allowed to and the 2002 White Book can be even more specific about this matter since Pinochet’s dictatorship was kept present and they thought their armed forces would be best in their bases not sharing too much with the outside world.

During Bachelet Administration, the Chilean White Book 2010 was published, and the Chilean Navy was given the mission to: “La Armada de Chile tiene como misión fundamental participar permanentemente en la seguridad exterior y defensa militar del país en resguardo de su soberanía e integridad territorial. Para ello realiza acciones en tiempo de paz y en tiempo de guerra.” (Gobierno de Chile, 2010).

During peace, DIRECTEMAR has the responsibility to: “Vigilar el territorio marítimo nacional, compuesto por las Aguas Interiores, Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva y Mar Presencial, resguardando la seguridad y los intereses nacionales, así como la integridad del medio ambiente acuático” (Gobierno de Chile, 2010). The fact that it refers to “security” as an ambiguous concept does not match with the necessity of clearness and transparency for the Institution specially by responding to the principle of Legal Security.

---

<sup>18</sup> <http://www.resdal.org/Archivo/chi-02-part4d.htm>

### **7.2.3. Corruption**

Even though Chile has always been considered to have low levels of corruption and Transparency International has placed Chile among the 22 least corrupt countries out of the 177 that were analysed in 2013<sup>19</sup>, its levels have risen in compared to 2012 and Uruguay has been declared as the least corrupt country in Latin America.

In the specific category of border management against drug trafficking in Chile, there was a scandal known by “caso sobrepuestos” in which public servants of the Chilean Government faced Justice as a matter of having bought equipment designed for border surveillance which price was ostensibly higher than it was supposed to be. Chilean justice did not finally sentence them being found not guilty.

Although in this specific case and those specific former public workers were not sentenced and the fact that Chile is second least corrupt countries in Latin America, it is necessary to have measures ready to be implemented in the case of corruption generalizing which could occur with not many limits.

### **7.2.4. Lack of continuity**

This category has many times been outlined by academics whose research is dedicated to the Latin American region. The Chilean case is no different and there are many facts that negatively contribute to maintaining this category as a current fact. One of them lays in the fact that the Chilean Constitution in its article 25 stipulates that the President of the Republic cannot be elected twice in the same period. That has created a scenario in which President Bachelet could not be elected again and Chile elected President Piñera whose Administration was again followed by one of President Bachelet.

In the specific field of border management against drug trafficking this lead to the cohabitation of two “planes” and the current situation of non-definition in which there is no way to know to which direction we are lead to.

Another subcategory of the lack of continuity is the polarization of society, which can be very dangerous.

---

<sup>19</sup> [http://www.transparency.org/country#CHL\\_DataResearch](http://www.transparency.org/country#CHL_DataResearch)

#### ***7.2.4.1. International Cooperation***

Chile has traditionally been proud of its self-isolation, which Chileans have justified as a consequence of their geography, that separates them from the rest of the Continent by the Andes and they have felt the necessity to look for their differences in relation to the region more than of the similarities.

This has been proved according to the fact that they have been said not to feel comfortable in the Southern Cone and have been “forced” to look overseas in reference to Asia Pacific and they have taking it to the extreme, calling themselves the Switzerland of America as well as feeling European, and taking strong pride in not having mixed with the indigenous population.

Those identity and cultural issues have also shaped Chile’s Foreign Affairs and attitude as a country which has also influenced the way the Armed Forces and Law Enforcement agencies feel about their region’s counter parts since Chilean Institutions have a tendency to feel superior and more trustworthy than its neighbours’. In that sense, they point out objective facts that demonstrate its higher levels of transparency and lower levels of corruption if compared to other South American countries.

Piñera’s Government (2010-2014) was a clear example of what has been exposed above and focused his priorities outside the region and specially aiming Asia and the Pacific avoiding, also, relations to those countries that could make the United States a little uncomfortable which two of those are Chile’s neighbours Bolivia and Argentina.

After the election of President Bachelet, some priorities have changed aiming to accept the countries in the region as a trustworthy actor, which has returned to the priority list and changing again Chile’s Foreign Policy from being Asia centred back to being South American centred.

Among all the categories that are linked to international cooperation, security could perceived to be one of the most vital ones and, specifically, border management against drug trafficking, that it is even more mandatory in the Chilean case taking into consideration its own geographical position and the current trends.

In accordance to that, even though Chile is a member of The Police Community of America (AMERIPOL), there is a lack of participation in accordance to the old priorities established by Piñera, which can be proven in the fact that Chile has not participated in the report “Análisis situacional del narcotráfico. Una perspectiva policial” (AMERIPOL, 2013) which in an important contribution to the situation in the region and only Brazil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Panamá participated.

Without strong measures of international cooperation, Chile will not be able to succeed in the region. Chile’s self-isolation has allowed them to manage so far but will not be a good mechanism in the following years where complexity is increasing and interdependence is a non-questionable reality. In the Security and Defence field this becomes even more obvious and in the Chilean case, evolution needs to take place in the sense of not visualizing neighbours as potential challenges to peace and security but as partners with whom to have a good level of international cooperation.

Border management against drug trafficking is one of the categories that can benefit more in an environment of better international cooperation, being even more mandatory in the Chilean case although it should be done taking into consideration the Chilean context and culture. As part of the Latin American conception, personal trust plays a key role and in the Delphi questionnaires and the focus groups and individual interviews, the Law Enforcement and Military said that no more institutions need to be created since that would only bring more bureaucracy and tax expenditure and what is needed is to give more responsibilities to the Institutions (DIRECTEMAR and Carabineros) and although no new Laws are needed they insist on the importance of personal trust and the possibility to know one another since trust is build more on a human than on a particular institution.

As a proposal, Chile needs to have a constitutional and legal framework that allows Law Enforcement Agencies (both civilian and military) to have exchange with other agencies from other South American countries and it is necessary to finding a balance between a long, difficult administrative procedure full of requisites and a system that could give too much power to the Law Enforcement Agencies enabling guaranteeing the Legality principle. Both extremes might be very dangerous, as it has happened before in the recent Latin American history (citation).



Today's situation is that one in which either the administrative procedure is not started or it is started only after the informal request has been made been conscious that it would take too long and it wouldn't be worth it to follow the procedure as it is right now. That positions Chile in the worst of the two possible situations: the administrative procedure doesn't help the officer and the officer doesn't follow it so no accountability can be offered and no Legality principle is found. It is necessary to have a simplified administrative system that allows efficiency and efficacy but that can also offer the accountability that is needed.

Also, taking the Latin American culture into consideration, it is necessary to create programs that allow officers from both sides of the border to know themselves and it would be best if they could share the same formation programs. The fact of inviting some amount of officers to follow courses in their neighbouring countries seems like one of the best options and Chile could start developing this in the context of the National Academy of Political and Strategic Studies (ANEPE-Chile) which is an Academic Institution that belongs to the Chilean Ministry of Defence and conducts teaching and research in Security and Defence matters.

A b-learning course dedicated to border management against drug trafficking in which professors and officers from Chile and its three neighbours (Peru, Bolivia and Argentina) could interact would be extremely helpful to strengthen ties and to know one another in the sense that Latin American culture works.

#### ***7.2.4.2. Formation of Chilean Agents***

Education and formation is one of the main challenges that Chile faces as a nation. Many authors have concluded that it is necessary to guarantee a good quality of education at Early Childhood Education Centres, and Primary and Secondary Schools, which does not reach the minimum required according to the OCDE and the PISA Report.

Also, once the officers join the specific formation centres of Law Enforcement (Carabineros and PDI) or Military (Army, Navy, Air Force) there are many gaps of knowledge that need to be filled including the teaching capacity of the lecturers and

professors that often know their field but they do not have the didactic means to develop their mission in a satisfactory manner.

In addition to that, Law enforcement officers do not contemplate border management against drug trafficking as a single category so that the ones that develop and expertise within the border domain do not have the minimum counter drug capacities that could be expected and vice versa.

Apart from that, many officers claim that the formation that they get is self-conducted and self-funded where the institutions do not provide the minimum bases for them to proceed with a certain level of success.

Something else to outline is that formation is a long termed project that requires time to perceive its fruitful results. Formation plans have to be first designed, then implemented and once the officers that receive that formation have a certain impact on the field, many years have already passed. That is why this sub-category was included in both lack of continuity and insufficient funds.

#### **7.2.5. Insufficient funds**

Chile is one of the wealthiest countries in Latin America with a GDP *per capita* of 15.732 current US\$. Thus, compared to other countries in the region, Chile does have higher economic indicators although it faces many challenges in this particular matter.

Piñera's *Plan Frontera Norte* was designed to cost 35 thousand million Chilean Pesos (CLP), around thirty six million Great Britain Pounds (GBP), for the period between 2011 and 2014, the equivalent of 9 million GBP a year.

Not only the amount of money was clearly insufficient but the way it was spent was even more harming to the common interest for two main reasons. The first one that the expenditures were marketing related in a campaign designed to assure Piñera's public support and the second one was that the surveillance material was bought in a very chaotic manner and that enabled Chilean Law Enforcement to create a fully operative surveillance system.

Piñera's Government marketing in border management against drug trafficking went beyond the licit right of citizens to know and understand what is being done in their

name (Bernier, 2001) and became an empty marketing strategy where no accountability was present.

As a proposal, Chile needs to be conscious of its limited purchasing capacity and focus on what is more urgent which is to secure the northern part of the country in both the land and maritime borders which can get complicated in the Chilean case taking into consideration that after Pinochet's dictatorship a new economic model was imposed in which low taxation was implemented and public capacity was narrowed as a result.

In Chile, only 16,6% of the population pays some income tax (OCDE, 2013), due to the fact that 83,4% of Chileans make less than 13,5 UTM which makes a total of 547.128 Chilean Pesos<sup>20</sup> (CLP) taking into consideration the 40.528 CLP that consisted on a single UTM in October 2013 when the report was published<sup>21</sup>

Moreover, even though copper represents more than half of Chile's exports, only 3% of its tax revenues are as a result of copper and a lot of security related public services are financed using this mechanism (Malamud, 2007), including Law Enforcement and Armed Forces. This threatens the funding stability that is needed to maintain both officer's formation and technological surveillances systems as well as it goes against accountability in the sense that its expenditures are to remain secret which goes against transparency levels.

#### **7.2.6. Institutional structure**

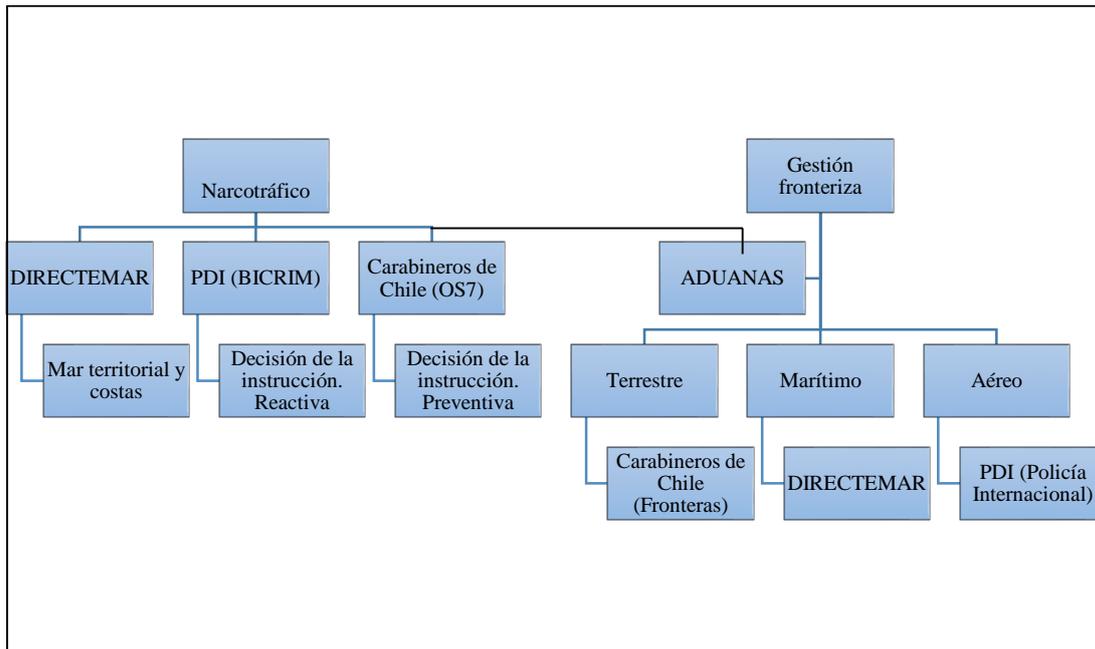
Institutional wise, Chile shows a law enforcement structure as the one shown below:

---

<sup>20</sup> Around 570 GBP/month, 6840 GBP/year.

<sup>21</sup> <http://www.sii.cl/pagina/valores/utm/utm2013.htm>

**Figure 25: Institutions related to border management against drug trafficking in Chile**



Source: Author's elaboration

We can perceive hoy drug trafficking and border management do not appear to have a connection structure wise apart from the fact that *Aduanas* holds the responsibility for both in more of an economic than a Law Enforcement perspective so that the institution that could be the strongest is actually not given the already mentioned fact.

Moreover, the three main institutions that counter drug trafficking as a sole fact are not connected and the Navy's DIRECTEMAR is only in charge of countering drug trafficking in the territorial sea and the coast lines.

PDI has a reactive mandate, where they are required to investigate drug trafficking connections only after the crime has been committed and it is the Prosecutor the authority in charge of determining whether Carabineros or PDI have the competency over certain investigation.

Thus, Carabineros, a preventive force, will have the authority given by the Prosecutor just in the cases that he determines having an overall preventive mandate.

The border management category, composed by Land (Carabineros) Sea (DIRECTEMAR) and Air (PDI) is not connected in the three mentioned items and, moreover, it is not linked to the drug trafficking prevention but just border management.

**7.3. CONCLUSIONS**

After the diagnosis shown above, a proposal tending to ameliorate Chilean Border Management against Drug Trafficking is articulated with the intention to creating a whole and integral system that serves the specific Chilean needs. Thus, there is a necessity for a design that combines both the category tree and full structure needs and the following proposal tries combining the two as shown below.

**Figura n°26: Proposal for Chile**



Source: Author’s elaboration

As we can see, institutional strengthening is shown as the most important category to which the other four are strongly related. In that specific fact, both regional integration and international cooperation can serve as a good way to increase the levels of institutional strengthening.

The capacity of getting two State Policies out of National consensus with the political parties and forces is basic in Security and Defence matters and solves many of the problems that can be found either in the Economic or the Juridical domains which leads us to the next category.

State funding that remains stable is one of the keys to maintaining a regular flux of money to develop a purchase capacity in technological equipment that is basic to border management against drug trafficking.

A coherent formation system is also a key to develop a sustainable border management against drug trafficking system which necessarily needs to follow the other two categories as to show coherent state funding capacity and a State Policy that sustains it with time. Also, that system is required to combine the border management necessities to the drug trafficking ones as well as it has a responsibility in downgrading the cultural differences existing among the Chilean Institutions and the foreign ones towards international cooperation and interagency coordination respectively which could be easily connected to the formation necessities.

And last but not least there has to be a coherent system which is developed in the juridical, the political and the strategic level. Chile needs a whole of a system where the theoretical facts match the practical aspects.

Every aspect that has been shown above, can be connected to the fact that the pertinence of a country to a mechanism of international integration can be the most relevant fact towards the achievement of the goals that have been mentioned in this article in the sense that all the categories might be benefited by a mechanism of international integration such as institutional strengthening and all the related ones.

Related to the juridical and the strategic level, international integration could be extremely helpful since the agreements are forced to happen in the resulting organization standardizing them and making them compatible.

As a result, we can perceive how there is a lack of a Chilean border management system against drug trafficking. The efforts that have taken place are subjected to the country's institutional debility which can be expressed by multiple subcategories that are defined in this article and could very well be ameliorated by the creation of better levels of international integration within the South American region.

This requires in the first place, for Chile to have a clear idea and believe of its pertinence to the region, understanding itself as another piece of the puzzle with its own personality and particularities within the region. Thus, the Pacific Alliance and other mechanisms that can take Chile away from its neighbours are not very fulfilling.

Once the priority is established, the creation of ties and integration mechanisms within the region can be very helpful to establish the key points and develop a stable system that counters short-termism and that creates ties within the organization and the country itself with a certain dose of funding that should be agreed with the institutions and to which the international integration could have a good impact since new functional structures can be created.

The formation level is one that could be very well linked to this reality following the experience of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) that has a Master's Degree in which border guards and police officers are formed together planning which helps rise the levels of trust among countries and individuals.

## 8. CONCLUSIONES GENERALES

En el ámbito doctrinal de las Relaciones Internacionales surgió una subdisciplina central a ella, la Seguridad Internacional, la cual ha ido evolucionando de manera tal que ha creado una disciplina científica propia.

La doctrina ha creado aportes teóricos *ad hoc* para el periodo que sucede a la caída del Muro de Berlín, ampliando el concepto de seguridad a través del análisis de nuevas amenazas, entre las que se encuentra el narcotráfico. Estas pueden tener la capacidad de desestabilizar al Estado, lo cual ha sido descrito por la Escuela de Copenhague (Buzan 1998), cuyo aporte resulta central en la mencionada disciplina científica.

Además, la mencionada Escuela destaca por la generación y descripción de conceptos como el de securitización y desecuritización, los cuales contribuyen a dar respuesta a los fenómenos existentes en tanto a su relación con la seguridad.

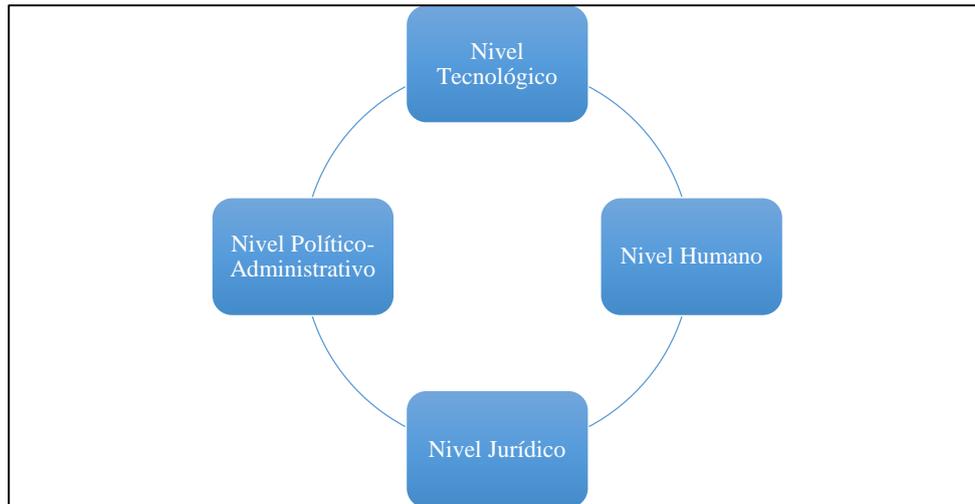
Así mismo, resulta central la aportación teórica referente a los mecanismos estatales disponibles para hacer frente a las amenazas de seguridad, también originados por la Escuela de Copenhague, en relación a los *grey area phenomena*. Es decir, aquellas zonas que no tienen ni un componente militar ni policial claro, sino uno mixto.

La base teórica mencionada sirve para analizar la gestión fronteriza contra el narcotráfico en los tres casos seleccionados: España, Brasil y Chile. Estos, tras ser abordados a través de una metodología de estudio de caso, son analizados comparativamente, lo que nos permitió, en primer lugar, responder a la pregunta de investigación ¿cuáles son los indicadores que permiten generar una mejor gestión contra el narcotráfico en el caso chileno?

En este sentido, se han podido identificar cuatro niveles principales de intervención en la gestión fronteriza contra el narcotráfico y que, contruídos como categorías, permiten el análisis de esta compleja realidad.



**Figura n° 27: Niveles de gestión fronteriza**



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, puede observarse en primer lugar el nivel tecnológico que comprende el material del que está dotada una determinada fuerza, ya sea policial o militar, para hacer frente a la gestión fronteriza, lo cual tiene una importancia creciente a la vez que genera debate en cuanto a qué gastos son necesarios y cuáles superfluos (Gráfico N° 23). Incluso da lugar a discusiones morales, teniendo como esclarecedor ejemplo el tema de los drones.

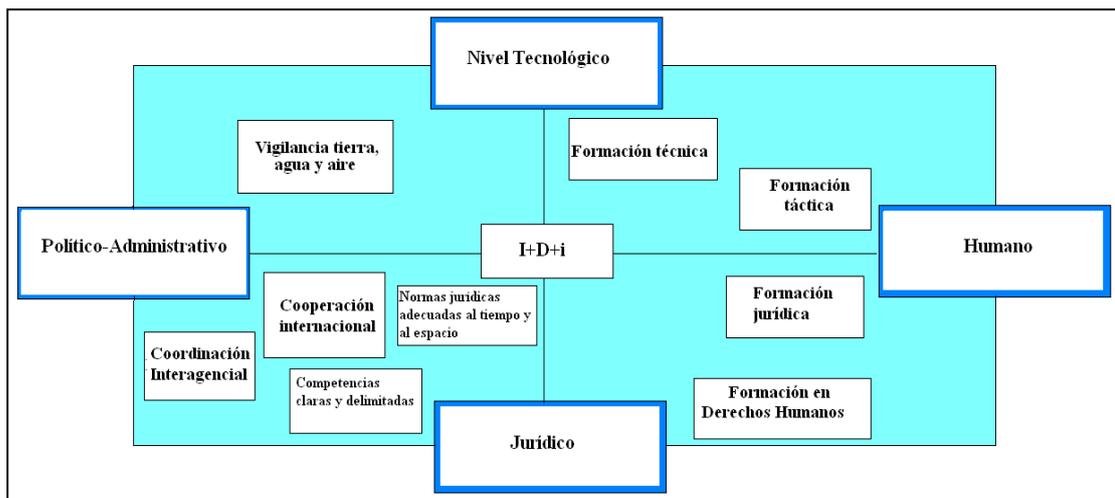
En segundo lugar, el nivel humano comprende lo concerniente al número de fuerzas dedicadas así como a los aspectos relacionados, como la formación del factor humano que tiene designadas competencias en cualquier área, lo cual ha demostrado ser vital para el éxito de la misión encomendada.

En tercer lugar, el nivel jurídico se ve compuesto por la existencia de normas jurídicas adecuadas, las cuales tienen relevancia tanto por sí mismas como por su interrelación con el siguiente nivel, el factor humano.

El cuarto, el político-administrativo es en el que se encuadran el diseño, implementación y evaluación de políticas que contribuyan a la reducción del problema y que resulta vital a la hora de conseguir el resultado deseado, en interrelación con los tres anteriores.

Para establecer esas cuatro categorías matrices se ha llevado a cabo una operación conceptual de síntesis, en la que se ha reducido un gran número de unidades a un solo nivel recogido en los cuatro anteriormente representados, que a su vez se ven desarrollados por ciertas subcategorías que encuentran un nivel amplio de interrelación entre ellas como se muestra en el cuadro a continuación (Gráfico N° 24):

**Figura n° 28: Interrelación de niveles**



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 24 podemos comprobar cómo las categorías y las subcategorías se encuentran ampliamente entrelazadas y cómo cada una de las cuatro categorías se relaciona con las otras dos en materia de subcategorías.

En cuanto al nivel tecnológico en relación con el humano, se aprecian dos categorías que en cierta medida se repiten en los casos, como lo es la formación técnica de aquellos que tienen responsabilidades de gestión fronteriza, más próxima del nivel tecnológico, y la formación táctica de los funcionarios, más cercana del factor humano.

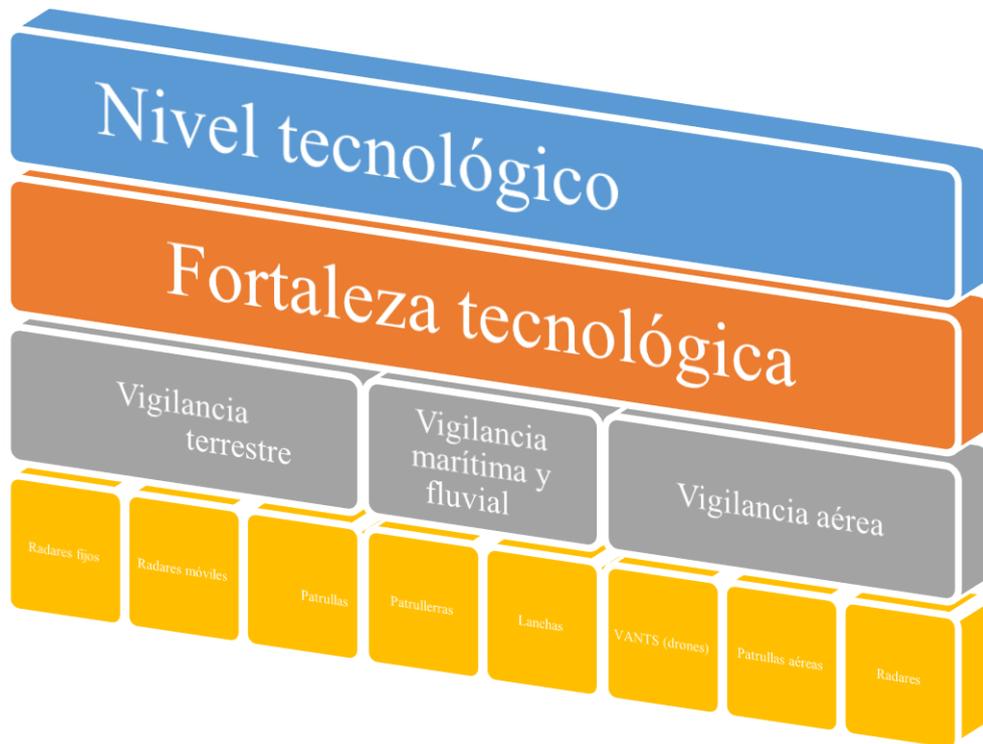
El humano, en su conjunción con el nivel jurídico consta de dos subcategorías consistentes en la formación jurídica y legal del contingente que participa, así como en una sólida formación en Derechos Humanos que le permita ejercer su función en consonancia con los principios del *ius cogens*.

La relación de los niveles jurídico y político-administrativo consta de cuatro subcategorías: la coordinación interagencial, la cooperación internacional, la delimitación de competencias claras y delimitadas y el diseño de normas jurídicas adaptadas al tiempo y el espacio.

Por último, la relación entre el nivel político-administrativo y el tecnológico, encuentra la subcategoría de vigilancia de la tierra, el agua y el aire en el contexto de gestión fronteriza.

Así mismo, podemos analizar el árbol de categorías en su extensión más amplia con la inclusión de categorías y hasta tres subcategorías de manera independiente y no interrelacionada con el siguiente resultado (Gráfico N° 25):

**Figura n° 29: Nivel tecnológico**



Fuente: Elaboración propia

En este árbol de categorías dedicado al nivel tecnológico encontramos tres niveles de subcategorías en las que la de primer nivel, la fortaleza tecnológica –representada en

rojo por cuanto implica I+D+i-, se divide entre la vigilancia de los tres ámbitos de acción concerniente: tierra, agua y aire. Cada uno de éstos tiene un nivel específico de vigilancia que consiste en patrullas y radares fijos y móviles en el caso de la vigilancia terrestre, de patrulleras y lanchas en el caso de la marítima y fluvial y *drones*, patrullas aéreas y radares en el caso de la vigilancia aérea.

Figura n° 29: Nivel humano



Fuente: Elaboración propia

Este árbol de categorías (Gráfico N° 26), referente al nivel humano, tiene una única categoría de primer grado consistente en la buena formación de los componentes de la fuerza actuante, de la que surgen cuatro subcategorías de segundo grado –representadas en gris- entre las que se incluyen las siguientes:

- Formación jurídica. La formación jurídica de los hombres que componen el contingente que desempeña el control fronterizo, se plantea especialmente necesaria, principalmente en el caso de los militares, ya que su formación

inicial no suele incluir Derecho Penal ni Administrativo, ramas que son de aplicación en las operaciones que desempeñan. Esto les puede llevar a incurrir en actuaciones contrarias al Derecho, por ejemplo, la detención ilegal y otros delitos.

- Formación en Derechos Humanos. Una de las grandes reticencias tradicionales teóricas en cuanto al uso de militares para labores que son tradicionalmente competencia de las fuerzas de seguridad están de algún modo ligadas a su propio carácter como institución, cuyo concepto y función está asociado al nivel más alto de combate contra las amenazas. De hecho, es la institución del Estado en la que se delega el mayor uso de la fuerza. Estas características obligan a que sus componentes tengan una sólida formación en Derechos Humanos que les permita desarrollar su función con la seguridad de que están respetando los derechos de las personas, cuya actividad tienen que monitorear y, en su caso, sancionar. En diversos artículos científicos encontramos menciones que hacen referencia a este fenómeno y con énfasis en el ámbito militar, siendo una de las más recientes la de Sonia Alda (2013:13), en la que manifiesta que “las fuerzas armadas están entrenadas y organizadas para destruir al enemigo (...) preparadas y equipadas para hacer uso de la fuerza extrema”.
- Formación técnica. La creciente existencia de medios técnicos de control fronterizo obligan a tener personal capaz de operarlos con la eficacia deseada. Este extremo complejiza mucho la labor de los militares y policías ya que crea la necesidad de disponer de personal muy especializado y cuya permanencia en filas pueda garantizarse por un prolongado periodo de tiempo. Por ejemplo, la formación necesaria para operar un radar o un *drone*, o un radar con los resultados deseados, resulta de una complejidad y una especificidad muy destacable.
- Formación táctica. La formación inicial que obtengan tanto policías como militares les permite tener la base necesaria para poder desarrollar las funciones tácticas. Si bien es necesario desarrollar una formación táctica

complementaria y específica que les entregue las herramientas para llevar a cabo las operaciones en zona fronteriza.

Figura n° 30: Nivel jurídico



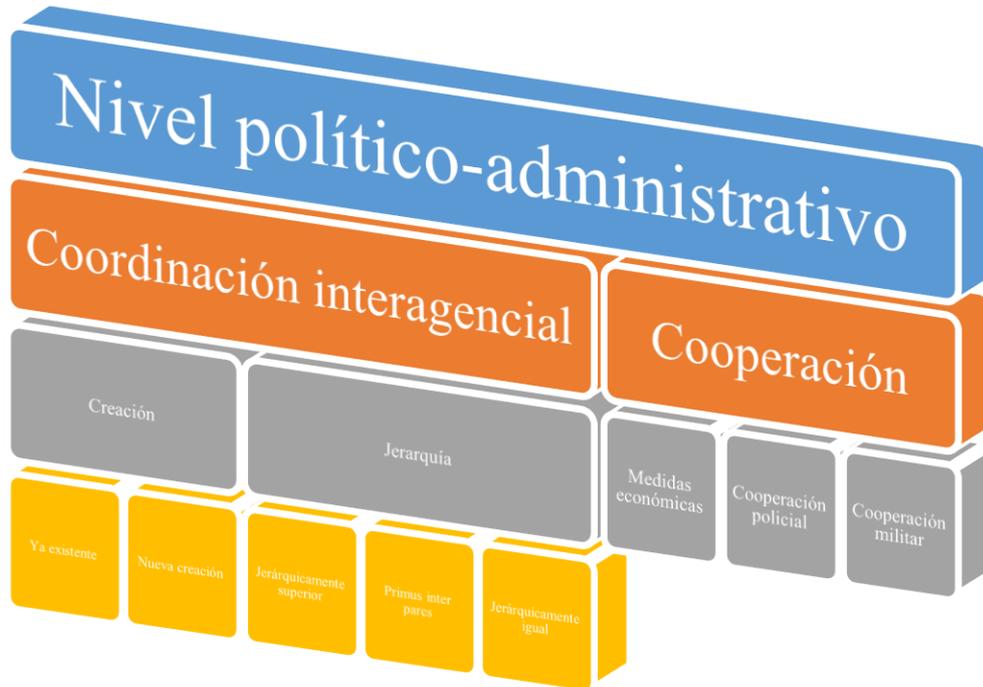
Fuente: Elaboración propia

En esta categoría, denominada nivel jurídico y compuesta por dos subcategorías (Gráfico N° 27), se encuentran aquellas responsabilidades jurídicas del Estado, en cuanto a la función de diseñar, promulgar y evaluar normas que se adecuen al contexto siguiendo los principios básicos del derecho, como el de legalidad y publicidad normativa. Esta necesidad se plantea en tanto en que el Derecho es la herramienta con la que cuentan los militares y policías para llevar a cabo una eficiente gestión, así como también es el mecanismo para los ciudadanos, precisamente bajo el principio de publicidad normativa, para conocer el Ordenamiento Jurídico y poder conocer con anterioridad las consecuencias de sus acciones.

En cuanto a la segunda subcategoría, el nivel competencial, es necesario diseñar un sistema tal en que las competencias estén claras, evitando que se produzcan conflictos

tanto activos –en los que al menos dos instituciones creen tener la competencia-, como pasivos –en los que ninguna institución cree tenerla.

**Figura n° 31: Nivel político-administrativo**



Fuente: Elaboración propia

El nivel que se muestra más arriba (Gráfico N° 28), compuesto por dos subcategorías generales y dos grupos más de subcategorías, se ha denominado nivel político-administrativo, en el que se concentran las responsabilidades a las que se enfrenta el Poder Ejecutivo, en cuanto organismo que dirige el resto de órganos de la Administración.

Las primeras subcategorías resultan de la coordinación interagencial y de la cooperación. La primera de ellas es fruto de la coordinación interagencial, entendiéndose por esta el mecanismo de coordinación entre todas las instituciones intervinientes en el proceso y de la que surgen dos discusiones fundamentales. En el caso específico de las operaciones policiales y militares en la parte fronteriza, correspondientes con las subcategorías representadas en gris y que son la creación y la jerarquía de ese potestativo órgano de coordinación.

En el primero de los casos, el de la creación, surge la duda de si es necesario un organismo *ad hoc* que coordine las distintas agencias, o si es posible atribuirle esa competencia a uno ya existente. Esta discusión es ciertamente importante en cuanto en que constituye el diseño del órgano de control.

En segundo lugar, en cuanto a la jerarquía, surge la discusión sobre qué nivel ha de tener ese órgano de entre los tres siguientes:

Jerárquicamente superior. Supondría entregarle una entidad superior a las instituciones participantes y permitiría basarse en ese extremo para legitimar jerárquicamente la toma de decisiones

*Primus inter pares*. (Πρῶτος μετὰξὺ ἴσων). Supondría entregarle una autoridad de carácter moral manteniendo el mismo carácter jerárquico.

Jerárquicamente equivalente. Teniendo en cuenta que existe el mismo orden jerárquico tanto orgánico como de diseño.

Lo anteriormente expuesto no es una cuestión baladí ya que en las estructuras tanto policiales como militares se precisa tener la claridad necesaria para conocer a quien le corresponde tomar qué decisiones, a la vez de clarificar la estructura de mando.

Por último, y tal y como puede observarse en el gráfico 28, y por estar relacionado con las cuatro categorías anteriormente expuestas, se encuentra el factor I+D+i que aglutina la Investigación, el Desarrollo y la innovación necesarios en todas la etapas de las políticas públicas y que constituyen, por sí mismas, la diferencia entre un sistema avanzado y confiable, y uno que no lo es.

El I+D+i tiene su expresión en el nivel tecnológico en tanto en que es necesario contar con nuevos equipos que permitan una mejor gestión fronteriza, para lo cual es necesario contar con un equipo de personas que conozca las necesidades reales de los estados, a través de investigación sobre qué se necesita y cómo se puede conseguir.

En cuanto al nivel humano es necesario también contar con investigación que permita conocer cómo podemos formar mejores profesionales para ejecutar su función convenientemente.

En cuanto al nivel jurídico, la investigación en esta materia nos proporcionará los medios para contar con un sistema jurídico adecuado a las circunstancias y que se



demuestre como un mecanismo útil para que el Estado, a través de la Ley, que garantice los derechos y deberes de sus ciudadanos.

El cuarto nivel, el político-administrativo, es quizás el más cercano a esta investigación en cuanto análisis de política pública. Es necesario que los ciudadanos conozcan los efectos que produce una política pública en concreto y que sea posible para la sociedad efectuar una evaluación exhaustiva que nos permita conocer los frutos de la acción del Estado en un determinado campo.

Este marco de análisis expresado en las distintas categorías, permite una aproximación a la materia de estudio en cuanto a si se establecen indicadores generales de gestión fronteriza contra el narcotráfico, que nacen desde los estudios de casos que se han llevado a cabo en esta investigación, España, Brasil y Chile.

En cuanto a las conclusiones obtenidas para la especificidad de cada caso, se ha podido demostrar que, en el caso de España, su pertenencia a una organización internacional de carácter singular, como es la Unión Europea se presenta como la característica determinante para asegurar su éxito. Hecho que ha sido destacado por las Naciones Unidas, a través de la Oficina de las Naciones Unidas para la prevención de la droga y el delito (UNODC).

Los mecanismos jurídicos y políticos provenientes directamente de la Unión Europea se han demostrado eficientes a la hora de hacer frente a la problemática del narcotráfico, dirigiendo la actuación de la Unión en la gestión de las fronteras, tras la firma del Acuerdo de Schengen y del Tratado de Maastricht. Ambos documentos dotan a los países miembros de una institucionalidad, un marco jurídico adecuado y de la financiación necesaria, con la que hacer frente a la adquisición de material y la formación de los policías o agentes fronterizos que han de utilizar esos medios tecnológicos.

Sin embargo, fruto de la complejidad de las relaciones entre la Unión y los países miembros, y bajo el principio de subsidiariedad, se permite una legítima toma de decisiones de país que, si bien tienen un gran impacto a nivel de toda la Unión, corresponde que sean tomadas en el seno de los países miembros. Así, la reciente modificación del principio de justicia universal, realizada por las instituciones españolas puede poner en riesgo el éxito de la gestión fronteriza contra el narcotráfico de la Unión

Europea en España, siendo por tanto un potencial riesgo para el total de la Unión que relega parte de la responsabilidad a las autoridades españolas.

Así mismo, con la existencia de FRONTEX desde finales del último siglo, se ha generado el debate en cuanto a la manera en la que hay que entender la inmigración en relación a las fronteras y si ha o no de entenderse esta como una cuestión analizable desde el marco de la seguridad, lo que queda rechazado en esta investigación. Así se concluye que ha de ser tratado como un tema de tipo político, desecuritizándose, por tanto y más en un marco como la Unión Europea, cuyo sello es la protección de los derechos y libertades.

Fruto de este debate en el contexto de España, la presente tesis doctoral argumenta que es necesario que las fronteras de la Unión estén preparadas para hacer frente a los fenómenos de seguridad y que una securitización del fenómeno migratorio puede conllevar una consecuencia negativa no solamente en sí misma, sino en el supuesto de dejar de dedicar esfuerzos humanos y económicos a las verdaderas amenazas de seguridad.

Por tanto, el caso español enmarcado en la política de la Unión Europea, si bien es un referente de éxito se encuentra ante un gran reto en cuanto a la integración de los marcos nacional y comunitario, bajo la correcta aplicación del principio de subsidiariedad y el desarrollo de ese concepto que permita la adaptación a las nuevas necesidades. Las dos manifestaciones antes expresadas, migración como amenaza a la seguridad y la eliminación *de facto* del principio de justicia universal podrían acabar por disminuir la eficacia del sistema.

El caso brasileño, por otra parte, sigue otras lógicas derivadas de su propio desarrollo como país y de su contexto social, geográfico y político, que tienen sus consecuencias fruto de compartir frontera con todos los países de Sudamérica, menos dos, y estando entre esos los tres productores mundiales de cocaína.

En ese contexto, Brasil, muy consciente de su problema fronterizo y con la intención de presentarse como un socio internacional fiable y capaz de solucionar su propia problemática, ha desarrollado un sistema que se compone tanto de la parte jurídica como de la estratégica. Son referentes las Leyes Complementares que definen la participación de las Fuerzas Armadas con la creación de un concepto *ad hoc*, las

operaciones subsidiarias, que otorgan el respaldo jurídico a la participación de sus militares en las Operaciones Ágata, reguladas por un instrumento estratégico, el Plan Estratégico de Fronteras, el cual establece detalladamente el funcionamiento de la estructura.

Dado lo anterior, se manifiesta que Brasil cuenta con una estructura jurídico-estratégica coherente en la que lo escrito corresponde con la realidad, aunque existen aún muchos retos sin dar respuesta como son el nivel formativo de los militares que participan en las operaciones Ágata. Al tratarse, en muchos casos, de militares de reemplazo, no se les otorga la formación jurídica necesaria para hacer frente a las particularidades jurídico-administrativas de la gestión fronteriza y de la aplicación de las normas jurídico-penales y jurídico-administrativas.

En cuanto a la pertenencia de Brasil a estructuras de integración regional y su relación con la gestión fronteriza contra el narcotráfico, Brasil es un país miembro de la OEA, de la UNASUR y de MERCOSUR, además de participar de manera muy destacada en los mecanismos de cooperación policial internacionales, tanto de INTERPOL como de AMERIPOL.

En el sentido de lo anterior, la pertenencia a UNASUR es especialmente importante para Brasil ya que su gran competidor en América Latina, México, no está presente en ese foro, por lo que su liderazgo es muy evidente, como también lo es en el MERCOSUR. Hecho que además le otorga un grado alto de vinculación económica y comercial con los países de la región que componen ese foro, a lo que se añade el hecho de que la política exterior de Brasil cuenta con la claridad necesaria para tomar decisiones coherentes, respecto a este sentido y que tienen influencia en este ámbito de investigación.

En conclusión, Brasil tiene por delante importantes retos derivados de la gran extensión de sus fronteras y del hecho de compartirlas con los tres países productores de cocaína. Sin embargo, ha desarrollado con coherencia un marco jurídico y estratégico que, junto con su pertenencia a las comentadas experiencias de integración regional y de los mecanismos existentes de cooperación internacional, le permiten obtener ciertos niveles de éxito.

El caso chileno, finalmente, cuenta con las particularidades y los riesgos propios de ser un país orgulloso de su aislamiento del resto del continente: por el desierto al norte, al sur por los glaciares, del Pacífico en el oeste y los de Andes al este. Una política exterior ambigua y, en el pasado reciente, orientada a la Alianza del Pacífico y a Asia Pacífico, le genera retos en cuanto a su integración regional. Chile es país miembro de la OEA, de UNASUR, de la Alianza del Pacífico y observador en MERCOSUR, recibiendo críticas de ambigüedad y falta de compromiso en algunos foros internacionales, algunos de ellos casi incompatibles entre sí.

El enfoque del Gobierno de Sebastián Piñera hacia lo económico y la despreocupación por lo político tuvo como consecuencia un debilitamiento de las posibilidades de vincularse con los países de la región, lo cual ha tratado de ser enmendado por el Gobierno de la Presidenta Bachelet, siendo ampliamente positivo aunque incida en la problemática de no haber sido capaces de generar consensos en las áreas más estratégicas del Estado, como son la integración y la cooperación internacional.

Sirva como test proyectivo de lo anterior la situación generada en cuanto al diseño, implementación y evaluación del Plan Vigía Frontera desarrollado durante el primer mandato de la Presidenta Bachelet y del Plan Frontera Norte, responsabilidad del Gobierno de Piñera, apadrinado por el Ministro Hinzpeter y que conviven en la actualidad, sin un impulso evidente y sin señales que permitan la integración de ambos, la desaparición o su re-conceptualización.

Además, la ausencia de un marco jurídico específico de gestión de fronteras contra el narcotráfico debilita la acción del Estado en esta materia específica, más aún dado un sistema en el que el rol de las instituciones chilenas encargadas de este particular es ambiguo, ineficiente y contradictorio.

Así, si bien las Fuerzas Armadas no tienen permitido tener vinculación alguna con la seguridad interior, el organismo encargado de la policía marítima, DIRECTEMAR, encargado del control fronterizo marítimo, depende de la Armada de Chile, siendo marineros los que allí sirven. Además, las dos fuerzas policiales, que reciben el nombre de Fuerzas de Orden y Seguridad, Carabineros de Chile (fuerza militarizada) y Policía de Investigaciones carecen de un mandato competencial claro, lo cual complica *de iure*

su accionar, complementado, además, por el hecho de que *de facto* existe una competición impropia de un país que, como Chile, busca mejores horizontes.

Por tanto, Chile carece de un marco jurídico *ad hoc*, su reacción estratégica, compuesta por dos planes, es corto-placista y carente de consensos de Estado y la intervención ordinaria de las policías está sujeta a problemas competenciales activos, complicándose por su ambigua política exterior y por la ausencia de lazos fuertes con las naciones vecinas.

En cuanto a la comparación de los tres modelos, es necesario mencionar el nivel de formación de los funcionarios intervinientes, que en el caso español les corresponde tanto por parte del Estado miembro como de la Unión, en el marco de FRONTEX y del Master en gestión fronteriza responsabilidad de esa institución y que además integra el factor de gestión de fronteras con el de lucha contra el narcotráfico.

Por el contrario, teniendo en cuenta que en Brasil intervienen tanto la Policía Federal en la Operación Centinela como las Fuerzas Armadas en las Operaciones Ágata, ven de qué manera la falta de formación específica de las últimas genera claras problemáticas jurídicas, a la vez que disminuye la eficacia de su accionar.

En el caso chileno, la formación que reciben tanto los funcionarios policiales de Carabineros y PDI como los militares de DIRECTEMAR no está integrada, por lo que aquellos que reciben formación fronteriza no la tienen en el ámbito de la lucha contra las sustancias estupefacientes, lo cual complica su accionar y le resta eficacia.

Además, fruto de la comparación entre los modelos podemos observar cómo las discusiones que están teniendo lugar en la Unión Europea son fruto del desarrollo alcanzado y se basan en cuestiones morales y teóricas, especialmente relacionadas con los Derechos Humanos. Estas sólo se pueden dar cuando el procedimiento se encuentra a pleno funcionamiento y, aunque existan retos, se puede hablar de éxito en cuanto a su ejecución. Sin embargo, los países en desarrollo que han sido analizados en esta tesis doctoral se encuentran aún en el proceso de definición de su modelo y están abocados a debatir cuestiones mucho más primarias y más técnicas.

En consecuencia con todo lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la pertenencia a mecanismos de integración regional y el desarrollo de medidas de cooperación internacional resulta la clave para asegurar un mayor éxito frente a la

gestión fronteriza contra el narcotráfico que, fruto de su propia naturaleza, siempre necesitará adaptarse a las nuevas situaciones que se generen. Además es necesario que se lleve a cabo una crítica evaluación constante que asegure, en especial, el respeto de los derechos y libertades, también de aquellos que infringen los bienes jurídicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adler-Nissen, Rebecca. *Bourdieu in international relations: rethinking key concepts in IR*. Londres: Routledge, 2013.
- Alda Mejías, S. (2008). *La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Alda Mejías, S. (2011). *Fortalecimiento estatal y cooperación multilateral: factores imrescincibles contra el narcotráfico en America Latina*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estrategicos.
- Alda Mejías, S. (2011). *Fortalecimiento estatal y cooperación multilateral: factores imprescindibles contra el narcotráfico en América Latina*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- Alda, S. (2013). *Propuestas sobre seguridad y fuerzas públicas en Honduras: ¿un futuro sin violencia?* Madrid: IEIEE.
- AMERIPOL. (2013). *Análisis situacional del narcotráfico "una perspectiva policial"*. Madrid: FIIAP.
- Anderson, M. (2001). Les frontières: un débat contemporain . *Cultures & Conflicts* , 26-38.
- Anton, J. I., & De Castro, A. (2014). La gestión fronteriza de España en el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ): una mirada jurídico-política. *Estudios de Seguridad y Defensa*, en prensa.
- Ariza, M y L. Gandini (2012), El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica
- Arteaga, F. (2011). *La necesidad de un sistema abierto de evaluación en las misiones PCSD de la Unión Europea*. Madrid: Real Instituto Elcano.

- Astorga, C. (. (03 de febrero de 2014). El Servicio Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE). (A. d. García, Entrevistador)
- Atkinson, R., & Flint, J. (2004). Snowball Sampling. En M. S. Lewis-Beck, A. Bryman, & T. Futing Liao, *The SAGE Encyclopedia of Social Science Research Methods* (págs. 1044-1045). Thousand Oaks: SAGE.
- Avellaneda, C. (2014). *Conectividad, política exterior y seguridad en la XII Región de Magallanes y Antártica chilena*. Santiago de Chile: ANEPE.
- Avilés Farré, J. (nº55). *Por un concepto amplio de seguridad*. Madrid: Monografías del CESEDEN.
- Bachelet, Michelle, entrevista de El Dínamo. *Michelle Bachelet se abre a revisar el polémico Plan Frontera Norte* (5 de diciembre de 2013).
- Balzacq, T., & Carrera, S. (2006). *Security versus Freedom? A challenge for Europe's future*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Baqués, J. (2009). *El puzzle de seguridad latinoamericano a principios del siglo XXI*. Barcelona: Documentos CIDOB. América Latina 28.
- Barbé, Esther. *La Unión Europea más allá de sus fronteras: ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?* Madrid: Tecnos, 2010.
- Barbé, E. (2010). *La Unión Europea más allá de sus fronteras: ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?* Madrid: Tecnos.
- Basso, M. A. (2012). *Organizaçao do Estado Brasileiro*. Sao Paulo: Scortecci Editora.
- Benam, Cigdem H. «Emergence of a "big brother" in Europe: Border Control and Securitization of Migration.» *Insight Turkey*, 2011: 191-207.
- Bernier, R. (2001). *Un siècle de propagande? information, communication, marketing gouvernemental*. Sainte-Fois: Presses de l'Université du Quebec.
- Biobio Chile*. «Aburto, Néstor .» 17 de febrero de 2014.
- Blanco Navarro, J. M. (2013). *Informe sobre la Estrategia Internacional de control de Narcóticos*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.



- Bourbeau. (2011). *The securitization of migration. A study of movement and order*. Londres: Routledge.
- Bourbeau, Philippe. «Processus et acteurs d'une vision sécuritaire des migrations: le cas du Canada» *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2013: 29 (4).
- Bravo Boric, I. (2012). Algunas consideraciones sobre la elaboración de libros blancos de defensa. Referencias al caso de Chile. In M. (. Requena y Díez de Revenga, *Actas IV Jornadas de Estudios de Seguridad* (pp. 477-492). Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Brooks, D. (2010). What is security: Definition through knowledge categorization. *Security Journal* , 225-239.
- Browning, C. S. (2013). *International Security. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press .
- Bucci, M. P. (2002). *Direito Administrativo e políticas públicas*. Sao Paulo: Saraiva.
- Buchanan, P. G. (1996). US Defense Policy for the Western Hemisphere: New Wine in Old Bottles, Old Wine in New Bottles, or Something Completely Different? *Journal of Internamerican Studies and World Affairs*, 1-31.
- Burgess, P. (2010). *The routledge handbook of new security studies*. Londres: Routledge .
- Buzan, B., Waeber, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B. (2008). *The evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waeber, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Cabieses, H. (2010). *El "milagro de San Martín" y los síndromes del "desarrollo alternativo" en el Perú*. Transnational Institute.

- Cárdenas, M. (2010). *State capacity in Latin America*. Washington DC: Global economy and development at Brookings.
- Carrera, S., & Guild, E. (2012). Does the Stockholm Programme matter? The struggles over ownership of AFSJ Multiannual Programming. *CEPS paper in Liberty and Security in Europe* , 1-40.
- Carrera, Sergio, Leonhard den Hertog, y Joanna Parkin. «The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy.» *European Journal of Migration and Law*, 2013: 337-358.
- Carrera, S., Guild, E., & Eisele, K. (2014). *Rethinking the attractiveness of EU Labour Immigration Policies: Comparative perspectives on the EU, the US, Canada and beyond*. Bruselas: CEPS Paperbacks.
- César Bartolomé, M. (2006). *La seguridad internacional post 11-S. Contenidos, debates y tendencia*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales .
- Chadwick, A. (2013, 06 14). Ministro del Interior fortalece Plan Frontera Norte. (I. TV, Interviewer)
- Chalk, P. (1998). Cross border crime and grey area phenomena in South East Asia. *IBRU Boundary and Security Bulletin* , 67-75.
- Chillier, G., & Freeman, L. (2005). Potential Threat: The new OAS concept of hemispheric security. *WOLA Special Report* , 1-12.
- César Bartolomé, M. (2006). *La seguridad internacional post 11-S. Contenidos, debates y tendencia*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Cobo, C., & Moravec, J. (2011). *Aprendizaje invisible. Hacia una nueva etapa de la educación*. Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona.
- Comisión Cámara Diputados. (2013). *Informe de la Comisión Especial Investigadora acerca de la implementación del denominado "Plan Frontera Norte"*. Santiago de Chile: Cámara Diputados de Chile.
- Comisión especial evaluadora de la implemenetación del Plan Frontera Norte. «Informe de la Comisión especial evaluadora de la implemenetación del denominado Plan Frontera Norte.» Santiago de Chile, 2013.

- CONALTID. (2011). *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y reducción de cultivos excedentarios de coca*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- Cordeiro Viana e Silva, C. (2012). Narcotráfico securitizado: Operação Ágata 5. *Cojuntura global*, 37-40.
- Correa Vera, L., & García Pinzón, V. (2011). *La dulce satisfacción de la Suiza americana: Bolivia en 1904*. Santiago de Chile: ANEPE.
- Curley, M. G., & Siu-lun, W. (2008). *Security and Migration in Asia. The dynamics of securitization*. London: Routledge.
- Dammert, L. (2010). *Violencia, crimen e inseguridad en América Latina: Desafíos para la democracia*. Santiago de Chile: Academia Superior de Estudios Policiales.
- Dannreuther, R. (2013). *International Security. The contemporary agenda*. Cambridge: Polity.
- De Castro, A. (2013). *Un paso decidido de Bruselas para hacer frente a las nuevas drogas*. Santiago de Chile: ANEPE.
- De Castro, A. (2014). VI Jornadas de Estudios de Seguridad. *Gestión fronteriza contra el narcotráfico en Chile. Plan Vigía y Plan Frontera Norte*. Madrid: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado.
- De Castro, A. (2014). El marco jurídico-estratégico de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en Brasil. *Política y Estrategia*, N° 124 pp: 109-120.
- De Castro, A. (2014). Gestión fronteriza contra el narcotráfico en Brasil: O Plano Estratégico de Fronteira (PEF) y las Operaciones Ágata y Sentinela. *Escenarios actuales*, N° 19-3 pp: 37-52.
- Del Moral, A. (2010). *La cooperación policial de la Unión Europea: propuesta de un modelo europeo de inteligencia criminal*. Madrid: Análisis del Real Instituto Elcano (ARI).
- Denzin, N. K., & Giardina, M. D. (2012). *Qualitative Inquiry and the Politics of Advocacy*. Thousand Oaks: SAGE.
- Departamento de Seguridad Nacional. (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido*. Madrid.

- Desroches, F. (2007). Research on Upper Level Drug Trafficking: A review. *Journal on Drug Issues*, 827-845.
- Ebensperger, L. (2013, 03 14). Evalúan Plan Frontera Norte tras decomiso de droga-Iquique. (I. TV, Interviewer)
- Edmunds, T. (2006). What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe. *International Affairs* , 1059-1075.
- EL DINAMO. Bachelet, Michelle, entrevista de El Dínamo. *Michelle Bachelet se abre a revisar el polémico Plan Frontera Norte* (5 de diciembre de 2013).
- EMCDDA. *European Drug Report*. Lisboa: Unión Europea, 2013.
- EMOL. Bachelet entrega avión vigía a Carabineros para luchar contra el narcotráfico. (2011, Abril 9).
- Encina, F. (2014). *Situación actual de la función policial de la Autoridad Marítima Nacional para enfrentar la amenaza del narcotráfico en su jurisdicción* . Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Espach, Ralph, y Daniel Haering. *Border Insecurity in Central America's Northern Triangle*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2012.
- European Commission. (2010). *CHILE: Country Strategy Paper 2007-2013*. Bruselas.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). (2013). *European drug report. Trends and developments*. Luxembourg: Publications office of the European Union.
- Eustáquio, G. (04 de diciembre de 2013). Las operaciones Ágata. (A. d. Castro, Entrevistador)
- Fabián, E. A. (1998). *El delito de blanqueo de capitales*. Madrid: Colex.
- Fernandez Rozas, J. C. (2004). El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea. (1867-1881, Ed.) *Revista Jurídica Española, La Ley* , 1867-1881.
- Felbab-Brown, V. (2009). *Narco-guerrilleros: ¿qué lecciones se pueden extraer de Colombia para Afganistán?* Madrid: Real Instituto Elcano.

- Fierke, K. (2007). *Critical approaches to international security*. Cambridge: Polity .
- Fischer, R., Halibozek, E., & Green, G. (2008). *Introduction to security*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Freilich, J. G. (2006). *Migration, culture conflict, crime and terrorism*. Hampshire : Ashgate.
- Friedrichs, J. (2004). *European approaches to international relations theory. A house with many mansions*. London: Routledge.
- Fuentes, C. (2008). Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica* , 12-21.
- Fuenzalida López, C. (2011). Diagnóstico del narcotráfico en Chile, implicancias y sus consecuencias en la seguridad interior de nuestro país. *Política y Estrategia* , 225-243.
- Gabriel, C., Jiménez, J., & Macdonald, L. (2006). Hacia las "fronteras inteligentes" norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras? *Foro Internacional* , 549-579.
- Garay, C. (2003). Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno. En A. Contreras, & G. Cristian, *Áreas sin ley, espacios vacíos, Estados débiles* (págs. 83-104).
- García Covarrubias, J. *Nuevas amenazas y transformación de la defensa: el caso de Latinoamérica*.
- García de Enterría, E., & Fernández Rodríguez, T. R. (2011). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- Garzón, J. C. (2008). *Mafia and Co*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Centre for International Affairs.
- Geisen, T., Hickey, A. A., & Karcher, A. (2004). *Migration, mobility and borders. Issues of theory and policy*. Londres: Iko.
- Globerman, S., & Storer, P. (2009). Border Security and Canadian Exports to the United States: Evidence and Policy Implications. *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, 171-186.
- Gobierno de Chile. (2010). *Libro de la Defensa*. Santiago de Chile.

- Gobierno de Chile. (2012). *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa*. Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile. (2009). *Estrategia nacional sobre drogas 2009-2018*. Santiago de Chile: CONACE.
- Gobierno de Chile. (2008). *Magnitud de la relación entre delito y drogas*. Santiago de Chile.
- Gobierno de Estados Unidos. (2013). *National Drug Control Strategy*. Washington DC: Executive Office of the President of the United States.
- Gobierno de España. «Estrategia española de seguridad: Una responsabilidad de todos.» Madrid, 2011.
- Gobierno de Estados Unidos. (2013). *National Drug Control Strategy*. Washington DC: Executive Office of th President of the United States.
- González, G. (2001). Cooperação bilateral na questão de drogas. *Política e Extrategia* , 48-71.
- Gootenberg, P. (2009). *Andean cocaine: The making of a Global Drug*. Chapel Hill: The University of North Carolina.
- Graham, D., & Poku, N. (2000). *Migration, globalization and human security*. Londres: Routledge.
- Gray, C. S. (2005). *Another bloody century: future warfare*. London: Weindenfeld and Nicolson.
- Grundy-Warr. (1998). Grey-Area Phenomena in Southeast Asia: Piracy, Drug Trafficking and Political Terrorism. *Canberra Papers on Strategy and Defense* , 110-114.
- Grupo de Trabajo en Seguridad Regional (GTSR). (2013). *Los militares en la seguridad interna: realidad y desafíos para Ecuador*. FES seguridad.
- Guillaume, Xavier. *International relations and identity: a dialogical approach*. Nueva York: Routledge, 2001.
- Hakim, P., & Covington, K. (2013). A política latino-americana de guerra às drogas. *Política Externa*, 171-178.

- Hansel, R., & Papademetriou, D. (2013). *Managing borders in an increasingly borderless world*. Washinton DC: Migration Policy Institute°.
- Hansen, R., & Papademetriou, D. (2013). Securing borders: the intended, unintended and perverse consequences. En R. P. Hansen, *Managing borders in an increasingly borderless world* (págs. 3-22). Washington DC: Migration Policy Institute.
- Hernández Sampieri, R., & al, e. (2008). *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw-Hill.
- Hilbert, M., & Othmer, J. (2007). *Delphi de prioridades políticas eLAC: Consulta multisectorial sobre prioridades de políticas TIC para el año 2010 en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPA.
- Hiltner, S. (2008). Facing Grey Area Phenomena- Transformation through Transnational Crime and Violence in Southeast Asia. *ASIEN*, 54-64.
- Huysmans, J. (2006). *The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*. London: Routledge.
- Interior, Ministerio del. «Gobierno lanzó plan Frontera Norte para combatir el crimen organizado en el extremo norte del país.» *Ministerio del Interior*. 4 de octubre de 2011.
- Instituto Nacional de Estadísticas-Chile. (2011). *Informe anual 2011. Carabineros*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas-Chile. (2011). *Policía de Investigaciones. Informe anual 2011*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. (2003). *Guía de recursos para el estudio de la paz, la seguridad y la defensa*. Madrid: IUGM.
- Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. (2006). *Guía de investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa*. Madrid: IUGM.
- Jakobi, A. P., & Dieter Wolf, K. (2013). *The transnational governance of violence*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

- Jerch, Martin, Gonzalo Escribano, y Alejandro Lorca. «The impact of migration from the Mediterranean on European Security.» Madrid, 2000.
- Jimenez Yañez, C., & Muñoz Cerda, J. (2009). POLITICAS PÚBLICAS Y EL ROL DEL ESTADO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN CHILE. *CES Felipe II*.
- Karch, S. B. (2005). *A Brief History of Cocaine*. New York: CRC Press.
- Kaya, A. (2007). Securitization of migration in the west and integration of migrants. *Migration, Turkey and the EU* (págs. 1-7). Estambul: Istanbul Kultur University.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (2012). *El diseño de la investigación social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Laborie, M. (2013). *La privatización de la seguridad*. Madrid: Ministerio de Defensa. Servicio de Publicaciones.
- Laborie, M. (2013). Seguridad nacional y estrategia. La protección de los intereses y valores de España en el mundo globalizado. *Escenarios actuales*, 5-14.
- Labra Díaz, C. (2011). El modelo de policía comunitaria: el caso chileno. *Revista chilena de Derecho y Ciencia Política*, 49-61.
- Labrousse, A. (2011). *Geopolítica de las drogas*. Santiago de Chile: Ediciones Trilce.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lemieux, F. (2013). *International Police Cooperation: Emerging issues, theory and practise*. . Kindle Edition.
- Listone, H., & Turoff, M. (2002). *The Delphi Method. Techniques and Applications*.
- Magistrado Rabat. Agregado embajada española en, entrevista de Andrés de Castro García. *La gestión fronteriza contra el narcotráfico de España* (11 de febrero de 2014).
- Malamud, M. (2007). *Hacia la modernización de la Defensa Nacional: el caso de Chile*. Madrid: ARI Real Instituto Elcano.



- Malamud, C. (2012). *La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Marcella, G. (2013). The transformation of security in Latin America: a cause for common action. *Journal of International Affairs* , 67-82.
- Marecek, J. (2003): Dancing Throug Minefields: Toward a Qualitative Stance in Psychology. Expanding Perspectives in Camic, P.E., Rhodes, J.E. y Yarley, L. (Edts.): *Methodology and Design*. Washington: American Psychological Association, 49-69.
- Marenin, O. (2010). *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Martín y Pérez de Nanclares, J., & Urrea, M. (2008). *Tratado de Lisboa: Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)*. Madrid.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2012). Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* , 133-152.
- Martinez, R., & Valenzuela, A. (2006). *Immigration and crime*. Londres: New York University Press.
- Martner Fanta, G. (2014). Desigualdad y tributos en Chile. *Economía Exterior* .
- Muñoz Conde, F. (2010). *Derecho Penal. Parte General*. Madrid: Tirant Lo Blanch.
- Naciones Unidas. (2012). *World Drug Report 2012*. Nueva York.
- Navlakha, G. (2002). Security Policy: Enemy of Democracy. *Economic and Political Weekly*, 3420-3428.
- O Globo. (22 de septiembre de 2011). Exército permanecerá na fronteira para reforçar controle contra aftosa. Sao Paulo, Sao Paulo, Brasil.
- Observatorio europeo de las drogas y las toxicomanías. (2012). *Informe anual de 2012: El problema de la drogodependencia en Europa*. Luxemburgo.

- OCDE. (2001). *Evaluation feedback for effective learning and accountability*. Paris: OCDE.
- OCDE. «Estudios Económicos de la OCDE Chile.» 2013.
- OEA. (2009). *How to develop a national drug policy*. Washington: OEA, CICAD, CARICUM.
- Office of National Drugs Control Policy. (2013). *Arrestee drug abuse monitoring program II*. Washington: Gobierno de Estados Unidos.
- Ojeda, C. (2013). *Amenazas multidimensionales: una realidad en Sudamérica*. Santiago de Chile: ANEPE.
- Olavarría y asociados. (2008). *Estudio nacional sobre costos humanos, sociales y económicos de las drogas en Chile 2006*. Santiago de Chile: CONACE (Gobierno de Chile).
- Olesti Rayo, A. (2012). El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea. *Revista Española de Antropología Física* , 44-84.
- Ordoñez, D. (2003). El Espacio Judicial de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea. *Revista de Estudios Políticos*, 447-484.
- Organización de los Estados Americanos. (2005). *Final report of the CICAC Pilot Program to estimate the social and economic costs of drugs in the Americas*. Washington: OEA.
- Organización de Estados Americanos. *La Seguridad Pública en las Américas: Retos y oportunidades*. Washington DC: Secretaría General de la OEA, 2008.
- Orozco Restrepo, Gabriel Antonio. «El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad.» *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2010: 141-162.
- Pardo, R. (2000). A guerra de duas frentes na Colômbia. *Política Externa* , 41-49.
- Parlamento Europeo. (2014). Los Tratados de Maastricht y Amsterdam. Bruselas.
- Pérez Gómez, A. e. (2001). Indicadores indirectos de consumo de drogas: una alternativa a las encuestas de hogares. *Adicciones*, 189-198.

- Phinnemore, D. (2013). *The Treaty of Lisbon: Origins and Negotiation*. Londres: Palgrave Studies in European Union Politics.
- Phythian, Mark. *Understanding the intelligence cycle*. Nueva York: Routledge, 2013.
- Plan Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano: el ascenso del sur*. Nueva York: PNUD.
- PNUD Naciones Unidas. (s.f.). *Integrated Border Management*. Recuperado el 02 de junio de 2014, de UNDP: [www.undp.org/content/brussels](http://www.undp.org/content/brussels)
- Portal Brasil. (4 de octubre de 2011). Governo pretende duplicar efetivo que combate crimes na fronteira. Brasilia, Brasil.
- Portal Brasil. (8 de diciembre de 2011). Operacao militar reduz oferta de drogas na faixa de fronteiras. Brasilia, Brasil.
- Quezada Vergara, A. (2011). *Diccionario de Historia y Geografía de Chile*. Santiago de Chile: Ril Editores.
- Real Instituto Elcano. (2014). *Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE)*. Madrid.
- Rehrl, J., & Weisserth, H.-B. (2010). *Handbook on CSDP: The common security and defence policy of the European Union*. Viena: Minsiterio de Defensa y Deporte de Austria.
- Reinicke, W. H. (1997). Global Public Policy. *Foreign Affairs* , 127-138.
- Requena y Díez de Revenga, M. (2011). *La seguridad y la defensa en el actual marco socio-económico: nuevas estrategias frente a nuevas amenazas*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Reveron, D., & Mahoney-Norris, K. (2011). *Human security in a borderless world*. Boulder: Westview press .
- Reynald, D. M. (2011). *Guarding against crime. Measuring guardianship within routine activity theory*. Surrey: Ashgate.
- Rodrigues, T., García, R., & Ferreira, S. (2015). *Globalization and International Security*. Nueva York: Nova Publishers.

- Rojas Aravena, F. (2004). *Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos*. Berlín: Friedrich Ebert Stiftung Briefing Paper.
- Romero, M., & Aguilera, R. M. (2002). ¿Por qué delinquen las mujeres? Perspectivas teóricas tradicionales. . *Salud Mental*, 10-22.
- Rose-Ackerman, S. (2009). El Derecho Administrativo y la legitimidad democrática: confrontando el poder ejecutivo y el Estado contractual. *Reforma y Democracia*, 1-12.
- Rose-Ackerman, S. (2009). Public Administration and Institutions in Latin America. In B. Lomborg, *Copenhagen Consensus Project in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruiz Schneider, C. (2005). Educación, universidad y democracia en Chile. *Revista de Sociología* , 87-100.
- Saignes, T. (1993). *Borrachera y memoria: La experiencia de lo sagrado en los Andes*. Nueva York: Hisbol.
- Saint-Pierre, H. (2012). El concepto de la seguridad multidimensional: una aproximación crítica. En S. Alda Mejías, & V. Gómez Ricaurte, *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR* (págs. 19-38). Madrid: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado.
- Salter, Mark, y Can Mutlu. *Research methods in critical security studies: an introduction*. London: Routledge, 2013.
- Sampedro, J. L. (2002). *El mercado y la globalización*. Barcelona: Destino.
- Santander, P. 2011. Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso, (41: 207-224).
- Santos Cunha, B. (2011). Direitos fundamentais: da constituição às políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 65-82.
- Secretaría General de la OEA. (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. Washington DC: Organización de los Estados Americanos.

- SENADO DE CHILE. Piden revisar efectividad del Plan Frontera Norte. 9 de diciembre de 2013.
- Serrano, Julio. «SIVE: La tecnología al servicio de la seguridad.» *One Magazine: Grupo Atenea*, 2010.
- Serrano, M. Á. (2012). *La Alianza del Pacífico*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Serrano, M., & Toro, M. C. (2005). Del narcotráfico al crimen transnacional organizado. In M. Berdal, & M. Serrano, *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. (pp. 233-274). Méjico D.F.: Fondo de cultura económica.
- Siegel, D., & Van de Bunt, H. (2012). *Traditional organized crime in the modern world*. Nueva York: Springer.
- Singh, M. P. (2001). *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlín: Springer.
- Sotomayor, A. (2007). La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas. *Revista de Ciencia Política (Santiago de Chile)* , 67-88.
- Steiner, N., Mason, R., & Hayes, A. (2013). *Migration and Insecurity. Citizenship and social inclusion in a transnational era*. Londres: Routledge.
- Stephani Bastos, E. C. (2012). Alguns projetos em andamento no Exército Brasileiro em 2012. Um breve olhar. *Tecnología militar* , 15-19.
- Stowell, J. (2007). *Immigration and crime. The effects of immigration on criminal behavior*. Nueva York: LFB Scholarly Publishing .
- Tellería Escobar, L. (2010). *La Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Washington: RESDAL.
- The Economist Intelligence Unit (2013). *Trends in coca production and cocaine trafficking mixed*. Londres.
- Themistocleous. «Securitizing migration: aspects and critiques» *GW Post*, 2013: 1-9.
- Torres López, J. (2008). *Economía política*. Madrid: Pirámide.

- Torres Rojas, E., & de la Puente Lafoy, P. (2001). *Revista MAD, No. 4*.
- Ubilla, R. (2013, 04 27). Subsecretario Ubilla profundizó en las cifras del Plan Frontera Norte. (C. Chile, Interviewer).
- Unión Europea. (2003). *Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas.
- Unión Europea. (2010). *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad*. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Unión Europea. (2014). *Política de Inmigración*. Bruselas.
- UNODC. (2008). *A century of international drug control*. Viena.
- UNODC. (2010). *World Drug Report 2010*. New York.
- UNODC. (2013). *The challenge of New Psychoactive Substances*. Viena: Naciones Unidas.
- UNODC. *World Drug Report*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013.
- UNODC/Government of the Plurinational State of Bolivia. (2010). *The Bolivian Country Program 2010-2015*. La Paz.
- US Department of State. «International Narcotics Control Strategy Report.» Washington DC, 2013.
- Véliz Montero, F. (2011). *33 mineros atrapados, 33 mineros comunicados... ¡Con el mundo!* Monterrey: Razón y Palabra.
- Vergara Villalobos, M. A. (2011). *Relaciones Bilaterales Chile-Bolivia 2011*. Santiago de Chile: ANEPE.
- Villalobos, Sergio. «Tres siglos y medio de vida fronteriza chilena.» En *Estudios (nuevos y viejos) sobre la frontera*, de Francisco De Solano y Salvador Bernabeu, 289-359. Madrid: CSIC, 1991.
- Volpi, J. (2009). *El insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América Latina en el Siglo XXI*. Debate editorial.
- Waeber, O. (1995). Securitization and Desecuritization. In R. D. Lipschutz, *On Security*. Nueva York: Columbia University Press.

Weber, M (1974): *Sobre la teoría de las ciencias sociales*. Barcelona: Península.

Weber, M. (1992). *Politik als Beruf*. Berlin: Taschenbuch.

Wooley, A. (2008). Legitimizing Public Policy. *The University of Toronto Law Journal* , 153-184.

Yin, Robert (2003) *The Case Study As A Research Method*.

Zapata-Barrero, R., & Sánchez-Montijano, E. (2011). *Manual de investigación cualitativa en la Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.