

Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en la zona norte de Chile: El caso de Arica- Parinacota¹

Viviana García Pinzón²

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Área temática: Administración pública y políticas públicas.

Cada estado ha constituido una relación particular con el territorio y su población. En muchos casos la institucionalidad estatal no ha logrado hacerse efectiva a lo largo de todo el territorio que, en teoría, corresponde a esa “comunidad imaginada” que es la nación (Anderson, 1991). La formación y consolidación de la institucionalidad del Estado chileno han estado marcadas por una trayectoria de expansión centro-periferia y el predominio de una cultura centralista (Boisier, 2000; Montecinos 2005) que ha implicado, entre otras cosas, la circunscripción del modelo de desarrollo y el accionar estatal mayoritariamente hacia el Valle Central, dejando a las regiones fronterizas del norte y sur del país en un plano secundario.

Desde la academia y de la propia administración pública, el aislamiento de las zonas extremas y la consecuente necesidad de insertarlas en las dinámicas de desarrollo de Chile han sido reconocidas como parte de las *deudas* del estado chileno en términos de desarrollo y gobernanza (Boisier, 1995 y 1999; Orrego, 2007; OECD, 2009; Delamaza, 2010). Así, en 1994 fue constituido el Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas Extremas y Especiales (CIZEDE), adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) desde el 2001, con el objetivo de proponer políticas de desarrollo regional, para las zonas que, según diagnóstico del propio organismo, se caracterizan por el aislamiento crítico, población escasa y altamente dispersa, presencia deficitaria del aparato público, y bajo nivel de desarrollo socio- económico. Junto con las de Isla de Pascua, Chiloé, Aysén, Magallanes, y la provincia de Palena, Arica- Parinacota (Región XV) ha sido considerada dentro de las zonas que aborda el CIZEDE. Esta es una de las regiones de más reciente creación en Chile, a partir de la Ley No. 20.175. Desde el año de 1929, cuando fue incorporada al territorio chileno, hasta el 2007, Arica fue una provincia parte de la región de Tarapacá.

A partir de la década de 1970, la provincia de Arica se había mantenido bajo una figura jurídica denominada “territorio aislado”. “La idea de los territorios aislados surge de la constatación de que determinadas condiciones físicas, junto con las formas de asentamiento han originado un desarrollo diferenciado y asimétrico de estos espacios” (Sánchez, 2008:91). No obstante, ya antes de la creación de la figura de “territorios aislados”, se habían puesto en marcha iniciativas para fomentar el desarrollo económico y social de esta zona, así en 1958 fue creada la *Junta de Adelanto de Arica*, la cual fue disuelta en el año de 1976. Tras el proceso de transición democrática, han sido implementadas nuevas medidas para el desarrollo de esta zona, mediante las leyes Arica 1 en 1995 y Arica 2 en el año 2000, y la creación de la Región XV de Arica-Parinacota en 2007.

¿Cómo caracterizar la política de desarrollo regional en esta región? ¿Qué problemáticas afectan la calidad de vida de los habitantes de esta zona? Al ser una zona fronteriza, ¿cuál es el efecto en las

¹ Ponencia resultado del proyecto de investigación “Entre el conflicto y el aislamiento: Desarrollo, gobernabilidad y seguridad en las zonas fronterizas del norte y el sur de Chile a comienzos del siglo XXI” (Fondecyt- Chile), dirigido por Loreto Correa Vera (ANEPE).

² Universidad Nacional de Colombia y Universidad de La Salle. vivianagarciapinzon@gmail.com.

dinámicas territoriales y sociales? Y finalmente, ¿Cómo ha sido la relación del estado chileno con esta región y la frontera norte?

Esta ponencia tiene como objetivo analizar la política de desarrollo territorial en la Región XV y caracterizar la relación del estado chileno con este territorio fronterizo. Se sostiene que la región de Arica-Parinacota ha carecido de una participación real en la política de desarrollo territorial, de manera tal que está ha sido construida desde una perspectiva de arriba hacia abajo (top-down), sin tener en cuenta a los actores locales.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA REGIÓN DE ARICA-PARINACOTA

Hasta octubre de 1883, las provincias de Arica y Tacna fueron peruanas. Tras la Guerra del Pacífico y luego de 45 años de disputa diplomática sobre las dos provincias, Perú y Chile acordaron mediante el Tratado de Lima, en 1929, la reincorporación de Tacna al territorio y soberanía peruana y la entrega de Arica a Chile, que fue integrada como parte de la región de Tarapacá. “Sería a partir de entonces el comercio el mejor vínculo entre ambas provincias, especialmente entre las ciudades de Tacna y Arica, que siguieron siendo complementarias como lo eran desde la Colonia. Sin embargo, los ariqueños nunca aceptaron del todo su anexión a Tarapacá” (González y Ovando, 2010:68).

En abril de 2007 mediante la Ley No. 20.17, fue creada la región de Arica-Parinacota. Según el texto de la Ley, la creación de la nueva región se debe a su “condición internacional bifronteriza, la distancia a los centros de decisión política tanto regional como nacional y contar con una población de distinto origen étnico-cultural respecto al resto del territorio regional”.

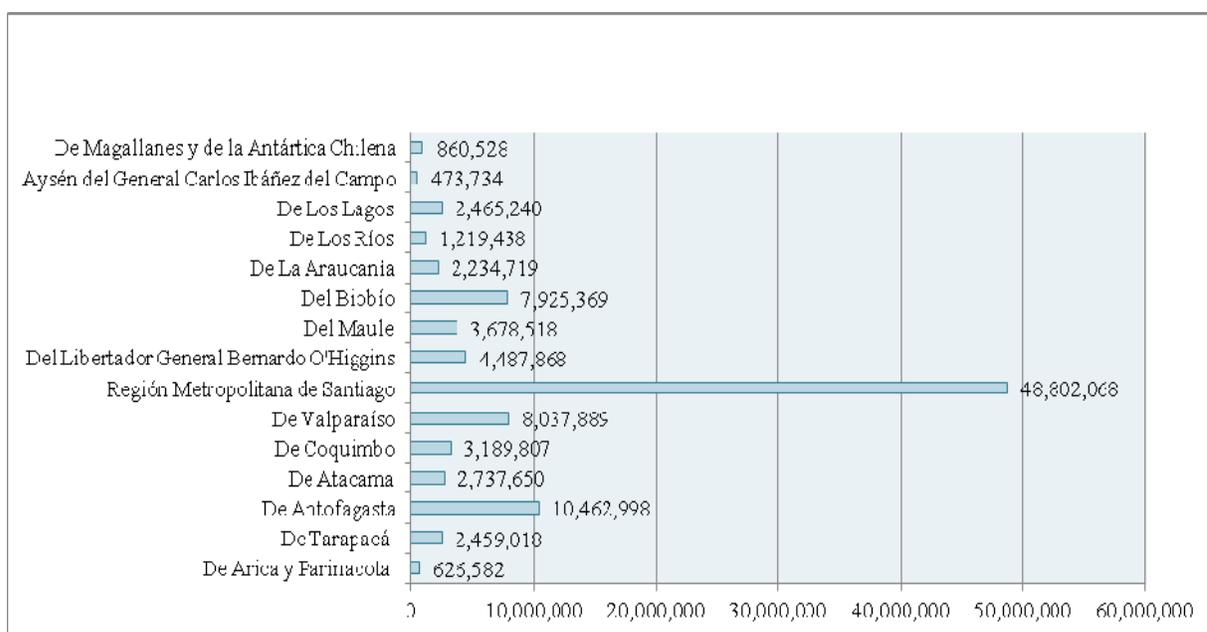
MAPA No. 1
Región de Arica Parinacota



La región tiene una superficie de 16.898,6 Km², lo que representa el 2.24% de la superficie del país. Está dividida administrativamente en dos Provincias: Arica y Parinacota y cuatro comunas: Arica, Camarones, Putre y General Lagos. La capital regional es Arica. Limita al norte con Perú y al Oriente con Bolivia. La población es de 189.644 habitantes según datos del Censo de 2002 y de 213.595 según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística para 2012, su densidad alcanza a 11.22 hab/km² según datos de 2002 y 12,66 hab/km² de acuerdo a la proyección de 2012. Se estima que alrededor del 92% de la población (174.441 habitantes) vive en la ciudad de Arica. Solo el 5% de la población vive en zonas rurales y con una alta dispersión.

La pobreza en la región es de 15,7% y la pobreza extrema es de 2,1%. La tasa de desocupación a julio de 2013 es de 5,8%. El PIB de la región es uno de los menores en Chile, con una cifra de CH\$626.582.000 para el año 2012.

PIB POR REGIONES EN CHILE
2012
En millones de pesos chilenos

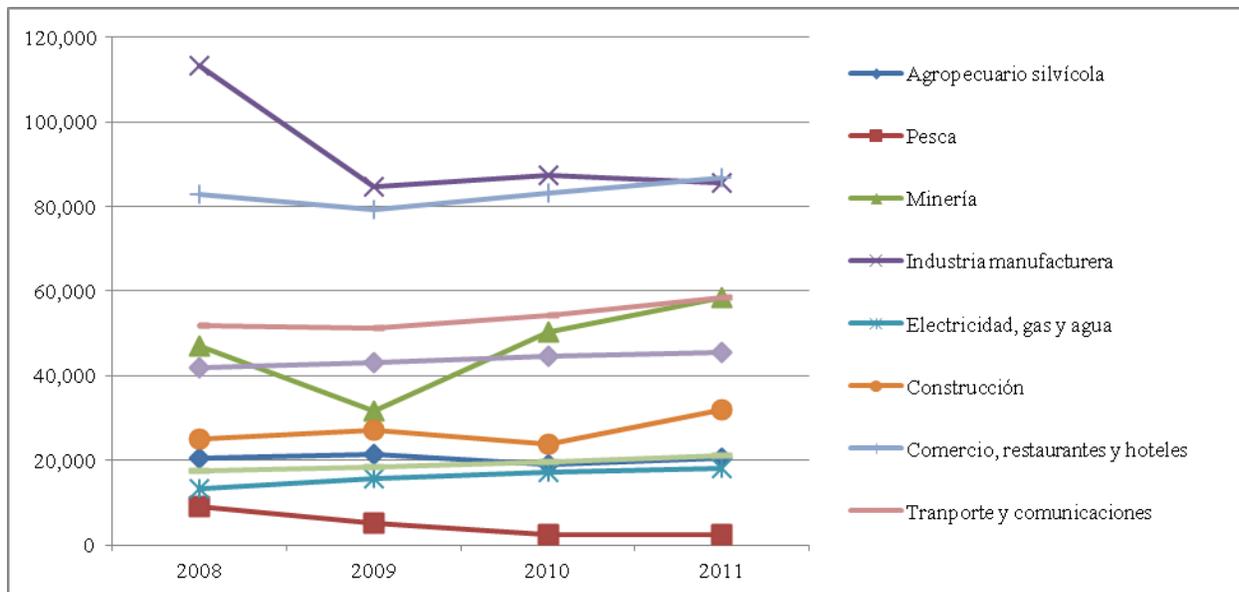


Fuente: Banco Central-Elaboración propia.

En el ámbito económico, la condición bifronteriza de la región ha favorecido el desarrollo del comercio y el turismo, logrando consolidarse gracias a sus atractivos naturales y al clima privilegiado que se presenta durante todo el año. La evolución del PIB regional señala una concentración en el sector minero, seguida por el de turismo. En ese sentido, las cifras en materia productiva se concentran en el sector primario exportador y en el terciario. La economía regional se sustenta en recursos naturales y está poco diversificada. La industria está principalmente ligada al recurso pesquero.

PIB REGIONAL ARICA Y PARINACOTA
Sectores económicos
2008-2011

En millones de pesos chilenos



Fuente: Banco Central-Elaboración propia.

Desde la década de 1950, la condición de puerto libre de Arica ha constituido uno de los aspectos fundamentales para la dinámica económica de la Región. La mayor actividad del puerto está enfocada en el flujo de mercancía desde y hacia Bolivia.

DESARROLLO REGIONAL, GOBERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

Hasta la década de 1980 se impuso la visión del estado desarrollista, donde el acento estaba puesto en la acumulación de factores de producción y en la puesta en marcha de políticas coherentes para tal fin, “desde esta perspectiva la visión de las instituciones es puramente instrumental y dominada por su dimensión técnica; las instituciones son el soporte organizativo a través del cual se pone en marcha la acumulación de factores; su diseño y puesta en marcha obedecen a criterios técnicos subordinados a la política y basados en algún modelo ideal disponible y exportable desde países desarrollados” (Echebarría, 2004:2). En América Latina, la idea de la planificación del desarrollo se impuso como instrumento para la promoción del desarrollo económico y social. No obstante, los modestos resultados obtenidos a partir de los planes y programas impulsados en esta perspectiva, el abandono de la planificación por parte de los países capitalistas europeos y la caída del Muro de Berlín en 1989 llevaron a la crítica y pérdida de vigencia del paradigma desarrollista (Da Mattos, 2004).

A partir de la década de los noventa, tanto desde las experiencias de las economías asiáticas y de los antiguos estados socialistas, así como desde la academia (institucionalismo económico), la importancia de las instituciones en los procesos de desarrollo empieza a ser destacada. Asimismo, “la idea del

desarrollo es situada más allá del crecimiento económico, incorporando a su acervo la satisfacción de las libertades y los derechos políticos y económicos, razonando además su coherencia y compatibilidad con los objetivos económicos del crecimiento” (Echebarría, 2004:2).

Respecto al desarrollo territorial y a la relación entre la institucionalidad estatal y sociedades regionales y locales, la gobernanza se presenta como una condición necesaria para lograr un desarrollo incluyente y la gobernabilidad, en la medida en que es un enfoque que permite asociar el desarrollo económico, con la institucionalidad estatal y la participación activa de la ciudadanía: “Un mejor desempeño regional requiere un mejor *matching* entre políticas públicas y necesidades territoriales. Para darle soporte a ese *matching* se requiere un sistema para gestionar la cooperación y coordinación, como mecanismos participativos de abajo hacia arriba. Para ello el esfuerzo debe apuntar a reformas que fortalezcan el ámbito subnacional y que flexibilicen el nivel central (...) Una sólida estructura de gobernanza regional capaz de crear un marco coherente para el desarrollo económico” (OECD, 2009, citado por Delamaza, 2010:29).

Muñoz, Mardones y Corvalán (2003) afirman que las políticas de desarrollo en Chile se han estructurado a partir de dos diagnósticos: la necesidad de la profundización de la modernización financiera y las deficiencias políticas de desarrollo productivo. A partir de ello, las líneas centrales de política se han estructurado en torno a la innovación tecnológica y el papel de las micro, pequeñas y medianas empresas. No obstante, hay una tercera alternativa, la cual resalta la importancia del territorio y las regiones como ámbitos en los que se cruza la naturaleza y la sociedad. Así, el territorio ha pasado a considerarse como una dimensión fundamental del desarrollo moderno (Boisier, 1998 y 2000b). Lo local emerge como una dimensión importante, debido al menos, a que por “proximidad” son la arena inicial de expresión de los intereses y desenvolvimiento de los actores sociales; la cercanía y la interacción facilitan la toma de decisiones: “La sociedad civil local aparece como el centro de todo y lo local se define, entonces, como una forma social que constituye un nivel de integración de las acciones y de los actores, de los grupos y de los intercambios, es decir, como el nivel de conformación de redes de actores de políticas públicas” (Jolly, 2002).

El territorio representa una variable multidimensional, donde la heterogeneidad de los actores y su capacidad de agencia, las particularidades situacionales y la disponibilidad de recursos son elementos que deben ser considerados en el análisis político. Al resaltar la importancia del territorio se alude al peso que este adquiere como “constructo social”, esto es, “como el resultado de un intento hecho por el individuo o un grupo de afectar, influenciar o regir a unas personas, fenómenos o relaciones, delimitando y controlando un área geográfica” (Jolly, 2002:5). Desde esta perspectiva, los espacios subnacionales cobran significación como espacios de formulación e implementación de políticas públicas y del juego político.

En relación con el desarrollo, si se considera a éste más allá de lo meramente productivo y se “involucran aspectos tan esenciales como el mismo desarrollo humano, la democratización, la gobernabilidad de las instituciones políticas, el fortalecimiento de la sociedad civil, la participación, la modernización de la institucionalidad pública, el fortalecimiento de la sociedad civil, la modernización de la institucionalidad pública, la inserción internacional, y la protección del medio ambiente, entonces en la sociedad moderna de la información estas dimensiones no pueden realizarse sólo en los grandes centros metropolitanos, sino también a lo largo y ancho de los territorios” (Mardones, et. al. 2003:370 y 371).

Desde su plena incorporación a Chile, el desarrollo de la entonces provincia de Arica y ahora región de Arica y Parinacota ha sido uno de los mayores desafíos, tanto para el gobierno central de Chile, como para los actores locales. Debido al esquema centralista del estado chileno, la mayoría de las veces la política de desarrollo territorial ha sido pensada e impuesta desde Santiago. Incluso, con la creación de la región XV no se ha dado un cambio sustancial en esta dinámica, la existencia de la región como unidad político administrativa independiente no ha significado un cambio hacia la profundización de la descentralización. En este sentido, cabe hacer una revisión a las dinámicas históricas en la institucionalidad y la política de desarrollo regional en esta zona.

A partir de la creación del Régimen del Puerto Libre de Arica en el año de 1953, la ciudad de Arica tuvo una gran expansión económica, que se consolidaría con el establecimiento de la *Junta de Adelanto de Arica*, encargada de fomentar el desarrollo económico y social en lo que entonces era el Departamento de Arica (conformado por las provincias de Arica y Parinacota). La Junta constituyó una experiencia excepcional de descentralización en Chile, e impulso mediante su plan de obras públicas la construcción del Puerto de Arica, sedes de universidades, el estadio, el aeropuerto, entre otras. Los recursos para la Junta provenían del 15% del impuesto de internación.

De igual manera, durante este período y bajo una política de desarrollo industrial bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones³, el sector automotriz tuvo un gran desarrollo en esta zona. “En una década Arica ya contaba con plantas de ensamblaje de automóviles, de artículos electrónicos, de línea blanca, manufactureras, textiles, de productos químicos, etc. Fue el ensamblaje de automóviles de la General Motors para el mercado nacional un emblema del barrio industrial ariqueño. No fue necesario que se transformara en región y tampoco que la ciudad de Arica fuera la capital regional, entonces Iquique era la capital política pero Arica era la capital económica” (González y Ovando, 2010:70). Este período es considerado la *época dorada* de Arica. Posteriormente, en 1976 fue derogada la ley que creó la Junta, lo que llevo a su disolución.

Con la llegada del gobierno militar, hubo dos cambios que afectaron la dinámica del desarrollo regional: El primero es de índole económica, a partir de 1973 el acento del modelo económico va a estar en las exportaciones. Esto produjo serios traumatismos en las regiones donde la industria se había desarrollado al alero de los incentivos estatales y que se habían convertido en polos de desarrollo, como lo era en el caso de la ciudad de Arica. Al respecto Szary (1997) señala que “[l]a interrupción brutal de estos privilegios en 1974 provoca una profunda crisis, de la cual la ciudad nunca se ha recuperado. Al punto que en 1995, el gobierno le otorgó un nuevo estatuto de excepción (Ley Arica), conjunto de disposiciones destinadas a intentar sostener el desarrollo de esta zona”. A esto se sumó, la creación de la zona franca de Iquique en 1975, que dejó a Arica en total desventaja frente a esta ciudad y la vecina ciudad peruana de Tacna.

El segundo de orden institucional, es el proceso de reforma regional. El gobierno militar creó la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) encargada de estudiar la regionalización del país. “La regionalización tenía por objeto lograr la integración nacional por medio de una transformación de la estructura del espacio y administración del país. Para tales efectos el gobierno consideró a la municipalidad como la institución clave: ubicada en la base del sistema político, ofrecería la mejor oportunidad para la "participación organizada" de la comunidad. El proceso constituiría, de

³ Esta política de sustitución de importaciones fue apoyada por el Estado mediante la Corporación de Fomento a la Producción CORFO.

acuerdo con Pinochet, un "cambio histórico y trascendental en las estructuras del país"(Rehren, 1991). La reforma significó un proceso de desconcentración administrativa, más de de descentralización.

Tras la transición democrática y el establecimiento del CIZEDE fue creado un Comité Interministerial para el Desarrollo de las provincias de Arica y Tarapacá. En 1995, fue formulada la Ley Arica 1 que crea centros de exportación, permite la venta de inmuebles extranjeros en zonas urbanas de Arica; amplía las actividades industriales permitidas bajo el régimen de zona franca, autoriza una tienda libre de impuestos en el aeropuerto de Chacalluta y crea un crédito tributario a la inversión de un 20%. Posteriormente, con la Ley Arica 2 se crea la modalidad de arancel cero para Arica, nuevas formas de pago para las concesiones en zona franca, entre otras medidas. La más significativa en el ámbito institucional va a ser la creación de la Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota.

Finalmente, el mayor cambio institucional tendrá lugar con la creación de la Región XV Arica-Parinacota como unidad administrativa y política independiente. Sin embargo, como bien lo señalan González y Ovando (2010) esto no significa un avance en el proceso de descentralización política. La creación de la región llevó a la transferencia de funciones de la región de Tarapacá a la nueva unidad, así como a un aumento en la burocracia. Sin embargo, no se hizo ninguna transferencia de funciones del nivel central al ámbito regional.

En el año 2010, el presidente Sebastián Piñera presentó el "Plan Arica", el cual se planteo como una política de estado para la región, articulada a partir de siete ejes de desarrollo y el compromiso de recursos públicos por US\$750 millones e inversiones privadas por US\$ 672 millones. Los ejes del plan son: Desarrollo productivo, Infraestructura, Seguridad Ciudadana y Lucha contra el Narcotráfico, Salud y Medioambiente, Educación y Superación de la pobreza, y otros. En marzo de 2013, el gobierno anunció la superación de la meta en inversión pública. Como resultados positivos, se presenta una disminución en la tasa de desempleo entre marzo de 2010 y marzo de 2013 pasando de 7,7% a 6,2%, el desarrollo de proyectos mineros, inversión en conectividad vial y una mayor ejecución de la inversión pública.

Si bien se reconoce un interés desde el gobierno nacional por generar dinámicas para potenciar el desarrollo regional, la región sigue siendo objeto de políticas públicas que se formulan desde Santiago, los planes e iniciativas implementados no han redundado en el establecimiento de una institucionalidad que permita una mayor participación de los actores locales y regionales.

FRONTERA NORTE Y AGENDA DE SEGURIDAD

Tradicionalmente, el estudio de las fronteras ha estado asociado a las líneas que separan la soberanía de los estados en el sistema internacional (Newman, 2003), ésta es una visión geopolítica de la frontera como elemento de demarcación de la soberanía de un estado, que ha llevado a que en gran parte de la literatura *límite* y *frontera* sean tratados como sinónimos. Sin embargo, hay una diferencia entre los límites fronterizos y las áreas de frontera: El límite se concibe como la constitución de líneas de separación físicas y visibles entre espacios económicos, políticos y sociales. En cambio, el área de frontera es la región o área en relativa proximidad al límite, donde las dinámicas de cambio y las prácticas cotidianas están afectadas por la misma presencia del límite (Newman, 2006). Como bien lo señala Lía Machado (2000), mientras los límites fronterizos son obra de los estados que a través de

instrumentos jurídicos marcan la separación entre unidades políticas soberanas y delimitan el territorio bajo control estatal; las áreas de frontera son construcciones sociales de los pueblos, los cuales se pueden expandir más allá del límite jurídico del estado, desafiar la ley territorial de cada estado limítrofe y a veces crear una situación de facto potencialmente conflictiva.

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

Desde las relaciones internacionales las fronteras han sido abordadas en términos militares y geopolíticos principalmente. El pensamiento geopolítico ha enfatizado la centralidad de la competencia y la adquisición del territorio en las dinámicas de la política mundial y la función militar de las fronteras, así, la sobrevivencia del estado depende del combate contra las incursiones militares de otros estados. Esta perspectiva coincide con la tradición teórica realista en la política internacional, en la cual la seguridad del estado está estrechamente vinculada con la guerra.

Si bien, mucha de la teoría de la globalización dejó de lado esta visión de las fronteras para enfatizar en el creciente intercambio económico, de información y personas, la administración de las fronteras está imbricada en la definición contemporánea del estado nación y, a pesar de la pérdida de soberanía estatal en campos tales como la economía, el estado sigue reclamando una posición central en el ordenamiento de flujos dentro y fuera de los límites nacionales. No obstante, respecto al control fronterizo es posible advertir un cambio (Machado, 2000; Andreas, 2003; Heather y Minghib, 2005 y Newman, 2006): “[H]ay una variación histórica en las prioridades de control fronterizo. Aunque la defensa militar y la regulación económica han sido tradicionalmente preocupaciones centrales en las fronteras, en muchos lugares los estados se están reconfigurando (...) la importancia del territorio persiste pero hay un cambio en el énfasis. En muchos casos una aplicación más intensiva de la ley está acompañada de la desmilitarización y la liberalización económica de las fronteras” (Andreas, 2003, 78).

Las prioridades de la seguridad de los estados han virado hacia el control de las denominadas *nuevas amenazas*, la mayoría de las cuales se caracteriza por su dimensión transnacional y cuestionan la visión tradicional de la seguridad enfocada hacia las amenazas militares. Las problemáticas transnacionales han llevado a replantear la relación entre la seguridad interna y externa. “Dada su complejidad, y su capacidad para expandirse en los dominios de seguridad interna y externa, las problemáticas transnacionales tienen efectos en las percepciones, políticas públicas, relaciones de poder y organización institucional” (Eriksson y Rhinard, 2009, 245). A medida que las fronteras se hacen cada vez más porosas, los estados han construido barreras contra el flujo de elementos “indeseables”, contra la *ilegalidad*. Aguiar (2010) habla del neoliberalismo selectivo para dar cuenta de esta dinámica, señalando que mientras el neoliberalismo promueve una ideología de libre mercado y la reducción del control del estado, al mismo tiempo nuevas barreras son construidas. En este contexto, las fronteras son espacios de síntesis donde lo legal e ilegal emergen y coexisten. Son el espacio de límite entre un ordenamiento legal y otro(s), un escenario donde los dominios legales e ilegales converge y la presencia de los actores estatales es ambigua.

Ahora bien, como lo señala Blake (2000) no es posible desarrollar conclusiones definitivas sobre la forma y funciones de las fronteras. Hay una gran diversidad en las dinámicas de los límites territoriales.

Por ejemplo, mientras la actividad militar a lo largo de las fronteras de la Unión Europea o Estados Unidos y Canadá es casi nula, en los casos de la frontera entre Corea del Norte y Corea del Sur e India y Pakistán es muy pesada. Muchas fronteras se hacen permeables, pero otras permanecen como barreras significativas.

Los límites internacionales en Sur América pueden ser descritos como *tierras marginales* desde la independencia del dominio colonial. “Durante el período colonial, tanto España como Portugal invirtieron en el establecimiento de límites para asegurar la división colonial de sus posesiones coloniales en un nivel mayor que los gobiernos de post-independencia. Los nuevos estados independientes mantuvieron el patrón dominante de asentamiento caracterizado por la concentración de la población en la región de la Cordillera de los Andes a lo largo de la costa del Pacífico y del Atlántico en la zona occidente de Sur América. La mayoría de las fronteras internas se mantuvieron marginales a los principales flujos de asentamiento. A pesar del intermitente establecimiento de controles fronterizos e intentos de colonización, éstas permanecieron pobladas por población indígena que ignoraba los límites entre los estados” (Machado, Et. Al., 2009, 100 y 101).

Según Grimson, para el caso de América Latina, específicamente del Cono Sur, la constitución del Estado implicó la construcción de dos tipos de fronteras: “Las fronteras propiamente políticas, que son límites del territorio dentro de cual se pretende la legitimidad para el monopolio del ejercicio de la violencia. Ese territorio, sin embargo, no siempre se encontraba efectivamente en poder de esos estados, sino en manos de poblaciones aborígenes (...) El estado se construyó en gran medida a través de la expansión de su frontera interior, conquistando el territorio que pretendía propio. Esta frontera en expansión todavía hoy tiene vigencia en ciertos países, a través de cierto colonialismo interno por el cual la sociedad nacional avanza sobre territorios habitados por indígenas. En muchos otros países, la frontera política adquiere una dinámica expansiva, ya sea sobre las poblaciones locales o sobre la vecina sociedad nacional. En este sentido, el estudio de las fronteras políticas implicaba en ciertas situaciones considerar dos procesos simultáneos fronterizos simultáneos y combinados” (2005:94).

El siglo XIX estuvo caracterizado por los conflictos sobre las líneas limítrofes. Posteriormente, durante el siglo XX, las zonas fronterizas ganaron cierta relevancia: En el sentido político, se convirtieron en parte de las narrativas sobre construcción del estado, la identidad nacional y la seguridad. Económicamente, la configuración de economías de enclave mediante la explotación de productos como el caucho en la zona baja de la cuenca del Amazonas (Brasil-Bolivia, Perú y Colombia) y la extracción de yerba mate en la cuenca del Paraná (Brasil-Argentina y Uruguay) conectaron a estas zonas a los circuitos internacionales de producción de bienes y los mercados extranjeros.

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

Respecto a la primera, como frontera interna son zonas donde el Estado se caracteriza por su escasa presencia y que aún no han sido integradas con éxito a los proyectos de estado- nación. “Al estar lejos de los centros de poder y sumidas en el abandono y la marginalidad, son aprovechadas por redes criminales transnacionales para vincular distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como es el caso del tráfico de drogas, precursores químicos y dineros ilegales, o al contrabando de

armas, explosivos, gasolina, etcétera. Se trata, pues, de una visibilidad más bien problemática y, si se quiere, negativa” (Ramírez, 2004: 450).

En segundo lugar, como fronteras internacionales, resalta la concepción realista de las relaciones internacionales, lo cual implica que dichas fronteras se asumen como límites entre soberanías y poderes en competencia con una visión predominantemente militar; lo cual, se interpone y cierra las posibilidades de establecer lazos. Benedetti (2011) señala que “[l]as fronteras en el sur sudamericano se fueron consolidando durante el siglo XX, generalmente después de establecida la delimitación política interestatal(...) En esa extensión cada estado estableció su sistema de leyes, su poder de policía y su capacidad de gestión de la vida económica, social y cultural de la población. Dado que cada estado terminó estableciendo sus fronteras sobre los límites internacionales, esos espacios binacionales terminaron rotulándose como frontera y no como *encuentro de fronteras* o *espacio fronterizo binacional*” (p. 35 y 36).

En materia de seguridad y fronteras, la región presenta una situación en la cual la agenda de seguridad tradicional se yuxtapone con una agenda caracterizada porque la prioridad son las nuevas amenazas (Fuentes, 2008). Si bien frente a la gravedad de problemáticas como el narcotráfico, la criminalidad y la migración parecía ser que temas como los conflictos fronterizos y las disputas ideológicas habían desaparecido del escenario, estos persisten, agudizándose de tiempo en tiempo (Mares, 2008; Fuentes, 2008), y al no ser resueltos son fuentes de disputas y obstaculizan una relación de cooperación fluida entre los países de la región. Igualmente, en actualidad las desiguales y cambiantes políticas de los estados que buscan controlar actores y bienes definidos como ilegales también dan lugar a conflictos, pero éstos se encuentran focalizados en mercados ilegales y no en la expansión del territorio nacional.

En la agenda de seguridad de la zona de triple frontera Chile, Perú y Bolivia las temáticas tradicionales tienen un fuerte impacto, generando una conflictiva relación entre los países, la cual está marcada por la desconfianza y la visión negativa del otro. Por una parte, está el diferendo planteado por Perú respecto a la delimitación marítima con Chile, en el que se cuestiona la soberanía chilena sobre un área de 37.900 km² en el Océano Pacífico. En el 2008 Perú presentó una demanda contra Chile en la Corte Internacional de Justicia para la resolución de esta disputa. El proceso ha surtido la etapa formal, y se estima que en diciembre de 2012 concluirá la fase oral, por lo que se estima que en el primer semestre de 2013, la Corte debería emitir su sentencia al respecto. Otro aspecto pendiente de resolución es la existencia de campos minados en la zona de frontera entre los dos países.

Entre tanto, la relación Bolivia-Chile está atravesada por la mediterraneidad boliviana y su continua reivindicación del derecho a una salida soberana al Océano Pacífico. A partir de 1920, los esfuerzos de Bolivia por lograr una salida al Océano Pacífico se han estructurado en una lógica pendular, que oscila entre las acciones encaminadas hacia el posicionamiento de la tesis del revisionismo del Tratado de 1904 en espacios multilaterales, tanto mundiales (Sociedad de las Naciones, Organización de Naciones Unidas), como interamericanos, por un lado; y el despliegue diplomático para lograr un acercamiento y negociación directa con Chile, por el otro. Para ello, ha recurrido tanto a la intermediación de terceros países, como a las gestiones con los funcionarios del servicio exterior chileno. Ante la falta de avances hacia una solución concreta a su demanda de una salida al Pacífico. El hito más reciente en la relación chileno –boliviana en torno a la mediterraneidad, lo constituye la creación de la Dirección de Reivindicación Marítima en 2011, la cual tiene por objetivo reunir la información necesaria y trazar la estrategia para llevar a tribunales internacionales el reclamo por una salida al Océano Pacífico.

Estas problemáticas propias de la agenda tradicional de seguridad, se entrecruzan con el posicionamiento de una agenda caracterizada por las nuevas amenazas, entre ellas, la inmigración ilegal, el narcotráfico y el contrabando. La necesidad de emprender medidas conjuntas contra estas problemáticas ha resultado en una situación paradójica en la que, por un lado, la nueva agenda de seguridad ha generado incentivos para el acercamiento y la cooperación, a pesar de las disputas territoriales latentes, mientras que por otra parte, debido a la visión negativa y de desconfianza frente al otro que caracteriza la relación de Perú y Bolivia con Chile y a las asimetrías en términos de políticas y de capacidad institucional ha traído consigo nuevos espacios de desencuentro entre los tres países.

Así, para Chile, la debilidad estatal y los problemas económicos de Bolivia y Perú constituyen un factor de riesgo para su seguridad, al potenciar problemáticas como la inmigración ilegal, el narcotráfico y el contrabando. Entre tanto, desde la perspectiva de Bolivia y Perú, las acciones emprendidas por Chile para el aseguramiento de la frontera son leídas dentro de la lógica realista de las relaciones internacionales, como una muestra de poder y un desafío en el marco de las disputas territoriales vigentes,

Como mecanismos institucionales de cooperación en materia de seguridad y defensa entre los tres países se encuentra:

- Mecanismo de Consulta y Coordinación 2+2 Perú-Bolivia.
- La Agenda de los trece puntos entre Chile y Bolivia, que contempla la integración fronteriza, la seguridad y la defensa, y la cooperación para el control del tráfico ilícito de drogas y de productos químicos esenciales y precursores.
- Comité de Fronteras Chile-Bolivia, que es el foro bilateral para el tratamiento de los temas de interés común del área fronteriza. El comité comprende las Regiones chilenas de Tarapacá y Antofagasta y los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí de Bolivia. También los pasos fronterizos habilitados entre ambos países.
- Comité de Fronteras Chile- Perú. Establecido en 1999, comprende el Departamento peruano de Tacna y las Provincias chilenas de Arica y Parinacota.
- Comité de Frontera Perú –Bolivia y Comité de Frontera de la Zona Altiplánica "Binacional Bolivia – Perú.

Respecto a las medidas emprendidas por el estado Chileno, cabe señalar el Plan Frontera Norte. El plan comprende las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta y se estructura a partir de cinco ejes: el fortalecimiento de los Complejos Fronterizos, control de los pasos no habilitados, fortalecimiento de la presencia en la frontera marítima, cooperación con los países vecinos contra el crimen organizado y la mejora de la capacidad operativa de Carabineros y la Policía de Investigaciones. La perspectiva del plan se basa en una consideración de la seguridad a partir de las amenazas irregulares, donde se busca evitar el ingreso de determinados bienes y personas a través de las fronteras.

CONCLUSIONES

Desde su incorporación al estado chileno, el desarrollo territorial de Arica ha sido un constante desafío para el gobierno nacional y local. La dinámica de formación y consolidación de la institucionalidad del Estado chileno, marcada por una trayectoria de expansión centro-periferia y el predominio de una cultura centralista, ha generado una deuda en términos de desarrollo y participación de los territorios aislados o fronterizos.

Aunque desde el retorno a la democracia, han sido puestos en marcha diversas iniciativas para promover el desarrollo en la región de Arica- Parinacota, no se ha dado un cambio institucional que lleve a la profundización del proceso de descentralización o a la mayor participación de los actores locales y regionales. Una política de desarrollo que tome en cuenta el territorio, se hace necesaria y urgente, sobre todo, en esta zona fronteriza, donde a las carencias tradicionales en materia económica, de servicios e infraestructura, se suman las problemáticas propias de la nueva agenda de seguridad, con fenómenos como el narcotráfico.

REFERENCIAS

- Andreas, Peter (2003) “Redrawing the line. Borders and security in the Twenty-first Century” en *International Security*, Vol. 28, N° 2.
- Aninat, Cristóbal, Londregan, John, Navia, Patricio y Vial, Joaquín (2006) “Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Chile” *Inter American Development Bank, Latin America Research Network Working Paper r-521*. Washington D.C.
- Anderson, Benedict (1991) *Imagined Communities*. London, New York: Verso.
- Aravena, Coralí (1993) *La Junta de Adelanto de Arica. Un caso singular de descentralización territorial*. Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso.
- Banco Mundial (1992) *Governance y desarrollo*. Washington D.C.
- ----- (2007) *El gobierno importa*. Washington D.C.
- ----- (2010) *Indicadores de desarrollo mundial*. Washington D.C.
- Benedetti, Alejandro (2011) “Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar”, en Costa, E. Lima da Costa, G. y Machado, M. *Fronteiras em foco*. Campo Grande MS- Editora UFMS.
- Blake, Gerard (2000) “State limits in the early twentieth century: Observations on form and function”, en *Geopolitics*, Vol 5 (1).
- Boisier, Sergio (1995) “El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno, en *Documento. Serie de Investigación ILPES* N° 15, Santiago, pp. 21.
- ----- (2000) “Chile: la experiencia regionalista del gobierno militar”, en *Estudios Sociales*, N° 104, pp. 43-76.
- ----- (2001) “Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?”, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario:Homo Sapiens Ed.
- ----- (2009) “El Norte Grande de Chile y sus dos Triple-Fronteras: Andina (Perú, Bolivia y Chile) y Circumpuneña (Bolivia, Argentina y Chile)”, en *Cuadernos Interculturales* Año 7 N° 13, pp. 27-42.

- Clemente, María del Pilar (2008) El litigio entre los discursos de identidad y modernidad en la nueva región Arica-Parinacota. Una interpretación a través de la prensa local. Santiago: Instituto de la Comunicación y la Imagen, Universidad de Chile.
- Delamaza, Gonzalo (2004) Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: El rol de los municipios. Santiago: Programa de innovación y ciudadanía.
- ----- (2005) Tan lejos y tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile. Santiago: LOM.
- Echebarría, Koldo (2004) “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”, en *IX congreso Internacional del CLAD*, Madrid.
- Eriksson, Johan y Rhinard, Mark (2009) “The internal-external security nexus”, en *Cooperation and Conflict*, 44, n°3, pp. 243-267.
- Flandes, Daniel (2006) “Respuestas del Mercosur a las amenazas transnacionales”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 20, No. 1, pp. 163-180.
- Fuentes, Claudio (2008) “Fronteras calientes” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8. N° 3.
- Grimson, Alejandro (2000) “Pensar fronteras desde las fronteras”, en *Nueva Sociedad* N° 170.
- ----- (2005) “Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad” en
- García, C. (Comp.) *Fronteras. Territorios y metáforas*. Medellín: INER y Hombre Nuevo Editores.
- González y Ovando (2010) “La provincia de Arica y la Región de Arica-Parinacota: Entre la descentralización y la historia (1884-2007)”, en *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol. XI No. 1, pp. 59-79.
- Heather, Nico y Minghi, Julian (2005) “The continuing relevance of borders in contemporary context”, en *Geopolitics*, Vol. 10 (4), pp. 680-687.
- Huidobro, Ramón (2005) “Potencial geopolítico de Arica”, en *Diplomacia* N° 102.
- Jolly, Jean François (2003) Lo público y lo local. Gobernancia y políticas públicas, en *Documentos*
- *Instituto de Internacional de Gobernabilidad*. Disponible en:
- <http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=159>, 2003.
- Jorquera, Daniela (2011) *Gobernanza para el desarrollo local*. Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Machado, Lia (2000) “Limites e fronteiras: Da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade”, en *Revista Território*, No. 8, p. 9-29.
- Machado, Lia; Reyes Novaes, André y Rego Monteiro, Licio (2009) “Building walls, breaking barriers: Territory, integration and the rule of law in frontier zones”, en *Journal of Borderlands Studies*, Vol 24 (3).
- Mardones, Rodrigo (2006) “Descentralización y transición en Chile” en *Revista de Ciencia Política* Vol. 26, N° 1, pp. 3-24.
- Mares, David (2008) “Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8. N°3.
- Martner, Gonzalo (1993) *Descentralización y modernización del estado en la transición*. Santiago: LOM.
- Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile (1997) *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago.
- Montecinos, Egon (2005) “Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización

- en Chile”, en *Revista Venezolana de Gerencia* Vol. 10, N° 31, pp. 443-462.
- ----- (2007) “Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno”, en *Economía, sociedad y territorio* vol. 23, pp. 725-743.
- ----- (2008) “Los incentivos de la descentralización en la gestión municipal chilena. Gestión política sin planificación democrática”, en *Estado, gobierno y gestión pública* N° 12, pp. 61-84.
- Montero, Patricio (1998) “Chile: Nuevo concepto de fronteras interiores”, en *Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia*, Vol. 42, N° 126.
- Muñoz, Oscar, Mardones, Rodrigo y Corvalán, Alejandro (2003) “Las políticas de desarrollo productivo regional y de la descentralización en los años 90: una mirada crítica”, en Muñoz, O. (Comp.) *Hacia un Chile competitivo*. Santiago. FLACSO.
- Olavarría, Mauricio (Editor) (2010) *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?* Santiago: Editorial Universitaria.
- Olavarría, Mauricio, Navarrete, Bernardo y Figueroa, Verónica (2011) *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile. Evidencia desde un estudio de caso*”, en *Política y Gobierno* Vol. XVII, N° 1, pp. 109-154.
- Organización Internacional para las Migraciones OIM (2001) *Diagnóstico sobre las migraciones fronterizas en el norte de Chile*. Santiago.
- Orrego, Claudio (2007) “Modernización del estado y gestión local”, en *Institucionalidad para el desarrollo: Los nuevos desafíos*. Santiago: CEP y Expansiva. Pp. 55-64.
- Prats, Joan (2003) “El concepto y análisis de la gobernabilidad”, en *Instituciones y Desarrollo* N° 14-15, pp. 239-269.
- Ramírez, Vicente (2001) “Modernización de la gestión pública. El caso chileno (1994-2000)”. Estudio de caso N° 58. Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2011/04/CASO58.pdf>.
- Rehren, Alfredo (1991) “El impacto de las políticas autoritarias a nivel local”, en *Estudios Políticos* No. 44.
- Sánchez, Rafael (2009) “Las nuevas regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos, Chile. Algunos antecedentes sobre su estructura y funcionamiento”, en *Revista Geográfica Venezolana*, Vol. 50 No. 1, pp. 87-107.
- Santana, Cristian y Álvarez, Gonzalo (2011) “La dimensión fronteriza de la política exterior de Chile: inmovilidad y emergencia de nuevas dinámicas”, en *Estudios Fronterizos*, Vol. 12 N° 24.
- Subdirección de Desarrollo Regional SUBDERE (2008) *Política pública para territorios especiales aislados*. Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas Extremas y Especiales. Disponible en: http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-67660_recurso_2.pdf
- Szary, Anne-Laure (1997) “Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno a la democracia en Chile: Poderes locales y desequilibrios territoriales”, en *EURE* Vol. 23 No. 70.
- Tomassini, Luciano (1992) *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Santiago: CINDE.
- ----- (1998) “Gobernabilidad y políticas públicas”, en Urzúa, R. *Fracturas en la gobernabilidad democrática*. Santiago: Universidad de Chile.
- Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela (2002) *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Santiago: INAP, Universidad de Chile.