



DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD FRONTERIZA EN CHILE: UNA COMPARATIVA CON EE.UU. Y LA UNIÓN EUROPEA

AGOSTO 2024

SERIE
INFORME
SOCIEDAD
Y POLÍTICA

194

AUTOR: DANIEL REBOLLEDO

0718-4093



AUTOR: DANIEL REBOLLEDO

Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Tiene un M.A en Comunicación Política de la Universidad Johns Hopkins.

En marzo del 2022 se integró al equipo de Libertad y Desarrollo.

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| I. INTRODUCCIÓN | 4 |
| II. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES | 6 |
| III. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LAS FRONTERAS EN CHILE | 12 |
| IV. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES | 22 |

I. INTRODUCCIÓN

Las tendencias globales respecto a fenómenos como los movimientos migratorios, el crimen organizado y el terrorismo han producido una evolución del control y regulación fronterizo desde los ámbitos militares (vinculados al resguardo de la soberanía nacional) y económicos (para impedir el comercio ilegal), que eran los tradicionales, hacia el ámbito policial. Una realidad que ha incentivado a varios estados a considerar a estas amenazas como nuevos flancos de vulnerabilidad, fusionando preocupaciones de seguridad internas y externas¹.

Por ejemplo, las fronteras de Estados Unidos y la Unión Europea están sometidas a una presión significativa debido a varios factores interrelacionados. En el caso de Estados Unidos, la frontera con México es un

punto crítico para la inmigración debido a su proximidad y a las condiciones socioeconómicas en países centroamericanos que impulsan la migración hacia el norte. Según datos del Bureau of Customs and Border Protection (CBP), se han registrado más de 2 millones de encuentros en la frontera sur durante el año fiscal 2022 (intentos de ingreso ilegal al país), reflejando la alta presión migratoria². Además, Estados Unidos enfrenta desafíos con el tráfico de drogas y el crimen organizado, con las organizaciones criminales que utilizan estas rutas para ingresar sustancias ilícitas al país, generando una fuerte presencia de agentes de seguridad en la región³.

Por otro lado, las fronteras de la Unión Europea, especialmente las del sur y este, también se encuentran

1. Andreas, Peter; Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century, *International Security*, Vol. 28, No. 2 (Fall 2003), pp. 78-111.
2. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics-fy22>
3. Drug Enforcement Administration (DEA), National Drug Threat Assessment 2024.

bajo una intensa presión migratoria. Datos de Frontex indican que en 2022 se registraron más de 330.000 entradas irregulares en la UE, siendo las principales rutas migratorias hacia Europa el Mediterráneo central y occidental, y los Balcanes⁴. Este flujo masivo de migrantes y refugiados ejerce una gran presión sobre las políticas de asilo y los sistemas de gestión fronteriza de los países miembros de la UE. Adicionalmente, el crimen organizado transnacional, como el tráfico de seres humanos y el narcotráfico, afecta a estas fronteras, complicando aún más la situación y demandando una cooperación transnacional para enfrentar estos desafíos⁵.

En el caso de Chile, la preocupación por la vulnerabilidad de nuestras fronteras, en el contexto de este nuevo escenario global, se remonta al primer gobierno de Sebastián Piñera, ocasión en que se impulsó el Plan Frontera Norte que buscaba combatir al crimen organizado intentando “evitar el ingreso y salida de droga y contrabando del país a través de puertos, sectores costeros no habilitados, complejos fronterizos y pasos no habilitados”⁶.

No obstante, la atención de la agenda pública por el control fronterizo devino a partir de las recientes oleadas de migración masiva que ha experimentado nuestra nación. Considerando que durante los años 2020 y 2022 la población migrante aumentó en 400 mil per-

sonas⁷, no debería sorprendernos que la inmigración sea una de las principales preocupaciones de la ciudadanía⁸.

El siguiente informe pretende realizar una revisión de las experiencias de control fronterizo desarrolladas por EE.UU. y la Unión Europea, para luego describir el ordenamiento jurídico existente en Chile respecto a este ámbito. Lo anterior con el objeto de evaluar los contrastes existentes entre las distintas experiencias y evaluar posibles medidas para el mejoramiento del contexto nacional.

El análisis desarrollado permite observar que, si bien es cierto que el Estado de Chile, a través de sus servicios, asume muchas de las funciones fronterizas que se observan en las instituciones presentes en EE.UU. y la Unión Europea (patrullaje fronterizo, control migratorio, detección de migrantes ilegales al interior del territorio, seguridad de los puertos marítimos y aeropuertos y ejercicio de la ley en los territorios marítimos y aéreos), estas se ejercen de manera desarticulada, sin delimitaciones claras de los espacios que le corresponden a cada una de las instituciones y sin una orientación clara respecto a su objetivo principal, que debiese ser el combatir las nuevas amenazas que enfrentan las naciones en virtud de su seguridad interna: el crimen organizado, el terrorismo y los delitos transfronterizos como, por ejemplo, el tráfico de migrantes y la trata de personas.

4. Frontex, Risk Analysis for 2023/2024.

5. Europol, Serious and Organized Threat Assessment (SOCTA), 2021.

6. https://www.interior.gob.cl/sitio-2010-2014/n6178_04-10-2011.html

7. Libertad y Desarrollo, Casen e Inmigración: Extranjeros suman 1,7 millones y muestran mayores niveles de pobreza, N° 1612-2, 12 de octubre de 2023.

8. <https://chile.activasite.com/estudios/pulso-ciudadano-81/>

II. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

A. EE.UU.

Como consecuencia de los ataques terroristas de los que fue víctima EE.UU. el 11 de septiembre del año 2001, el entonces presidente George W. Bush firmó el *Homeland Security Act* (Public Law 107-296), un cuerpo legal cuyo principal objetivo fue establecer una estructura única bajo la cual operaran, de manera coordinada, todas las agencias encargadas de la seguridad, el *Department of Homeland Security* (DHS), y que además creó nuevas instituciones para poder responder de manera más eficiente a las nuevas amenazas.

El DHS tiene como misión principal el prevenir ataques terroristas, reducir la vulnerabilidad frente a es-

tos y supervisar las conexiones entre el tráfico ilegal de drogas y el terrorismo, además de coordinar los esfuerzos para contribuir al combate al narcotráfico⁹. Este departamento es dirigido por un Secretario de Seguridad Nacional, designado por el Presidente, con el asesoramiento y posterior ratificación del Senado, a quién se le confieren todas las funciones de los oficiales, empleados y unidades organizativas del DHS.

Dentro de su estructura, el DHS contiene diversas instancias de coordinación y trabajo interagencial como centros de fusión de inteligencia¹⁰, agencias para el manejo de emergencias¹¹ o para evaluar la situación nacional en términos de seguridad¹², así como fuerzas de tarea conjunta¹³.

9. Homeland Security Act of 2002, Public Law 107-296 § 102 (b).

10. *Ibíd.* § 204 y 210A.

11. *Ibíd.* § 503.

12. *Ibíd.* § 515.

13. *Ibíd.* § 708.

Por otro lado, el DHS, a través de su Secretario, participa en el *National Homeland Security Council*, instancia compuesta por el Presidente, el Vicepresidente, el Fiscal General (*Attorney General*), el Secretario de Defensa y otros individuos designados por la máxima autoridad del país. Su propósito es aconsejar a este último sobre asuntos de seguridad nacional.

En términos de control fronterizo, la citada ley establece la existencia de cuatro agencias federales con un ámbito de acción delimitado a espacios específicos. Estas son el *Bureau of Customs and Border Protection* (CBP), la *United States Coast Guard*, el *Bureau of Immigration and Customs Enforcement* (ICE) y el *Transportation Security Administration*¹⁴.

i. *Bureau of Customs and Border Protection*

El *Bureau of Customs and Border Protection* (CBP) tiene como deber coordinar e integrar las funciones de seguridad, la facilitación del comercio y el cumplimiento de las normas comerciales. Lo anterior se traduce, entre otras tareas, en impedir la entrada o salida ilegal de bienes y personas, facilitar y agilizar el flujo de viajeros y del comercio legítimo, aplicar las leyes aduaneras y comerciales, interceptar y responder ante amenazas terroristas, contrabandistas y traficantes de drogas, traficantes de personas y otras personas que puedan socavar la seguridad de los Estados Unidos, hacer cumplir las leyes de inmigración en coordinación con otras agencias y desarrollar e implementar capacidades de detección y selección para revisar, identificar y priori-

zar pasajeros y carga en todos los modos de transporte internacional, tanto entrantes, como salientes¹⁵.

Para llevar adelante estas funciones el CBP posee, dentro de su ordenamiento interno, distintas ramas operativas. En primer lugar, se encuentra el U.S. *Border Patrol*, cuya principal misión es interceptar a personas y bienes que intentan ingresar o salir ilegalmente de los Estados Unidos fuera de un puerto de entrada designado¹⁶. En segundo lugar, existe la *Air and Marine Operations* cuya misión primordial es detectar, interceptar y prevenir actos de terrorismo además del movimiento ilegal de personas, drogas ilícitas y otros contrabandos a través de las fronteras de los Estados Unidos en el entorno aéreo y marítimo¹⁷. Por último, se encuentra la *Office of Field Operations* enfocado en prevenir el ingreso de terroristas, armas, drogas ilícitas, plagas y contrabando, y para facilitar el flujo de viajeros y comercio legítimos en los puertos de entrada aéreos, terrestres y marítimos¹⁸.

ii. *United States Coast Guard*

La *United States Coast Guard*, en términos formales, es una rama de las Fuerzas Armadas de EE.UU. que se rige bajo el *United States Code*¹⁹, pero cuyas autoridades, funciones, personal y bienes fueron transferidos al *Department of Homeland Security* (DHS) a partir del Homeland Security Act. Lo anterior, no significó que sus funciones tuviesen que modificarse²⁰, manteniéndose incluso algunas de ellas que no tienen relación con la seguridad interna de EE.UU. como, por

14. Nuñez-Neto, Blas; *Border Security: Key Agencies and Their Missions, Connections*, Vol. 5, N°2, 2006, pp. 47-54.

15. Homeland Security Act of 2002, Public Law 107-296 § 411 (c).

16. *Ibíd.* § 411 (e).

17. *Ibíd.* § 411 (f).

18. *Ibíd.* § 411 (g).

19. 14 United States Code § 101.

20. Homeland Security Act of 2002, Public Law 107-296 § 888 (c).

ejemplo, la protección de los recursos y el medioambiente marino, las misiones de búsqueda y la ayuda a la navegación²¹. No obstante, en el ámbito de la seguridad nacional, la *United States Coast Guard* tiene la responsabilidad de mantener la seguridad en puertos, vías fluviales y costas, la intercepción de drogas y migrantes y la preparación de la defensa²². En términos generales, le corresponde hacer cumplir las leyes federales en todas las aguas bajo la jurisdicción de EE.UU.²³.

iii. *Bureau of Immigration and Customs Enforcement*

El *Bureau of Immigration and Customs Enforcement* (ICE) es el principal brazo investigativo del Department of Homeland Security (DHS). Su misión es detectar y prevenir actos terroristas y criminales al dirigir sus esfuerzos hacia las personas, el dinero y los materiales que apoyan las redes terroristas y criminales. A diferencia del *Bureau of Customs and Border Protection* (CBP), cuya jurisdicción se limita a las actividades de aplicación de la ley a lo largo de las fronteras de Estados Unidos, los agentes especiales de ICE investigan violaciones de inmigración y aduanas en el interior de Estados Unidos. El mandato de ICE incluye descubrir amenazas a la seguridad nacional, como armas de destrucción masiva o terroristas; identificar a inmigrantes que han cometido delitos para su deportación; investigar fraudes relacionados con documentos y beneficios de inmigración; investigar el empleo de inmigrantes ilegales por parte de empresas; exponer operaciones de contrabando de personas y mercancías; interrumpir

envíos de narcóticos; y detener a inmigrantes ilegales y expulsarlos de Estados Unidos, entre otros²⁴.

iv. *Transportation Security Administration*

La *Transportation Security Administration* (TSA) es una agencia cuyas funciones, personal y bienes fueron transferidos al *Department of Homeland Security* (DHS)²⁵, sin embargo, se mantiene como una entidad diferenciada dentro de la estructura de seguridad²⁶ y se rige por el United States Code. Entre otras, sus funciones son velar por la seguridad en todos los medios y métodos de transporte, llevar adelante las inspecciones de seguridad en los aeropuertos de EE.UU., evaluar amenazas al transporte, garantizar la adecuación de las medidas de seguridad para el transporte de carga, aeropuertos y otras instalaciones de transporte y coordinar el transporte nacional, incluyendo la aviación, el ferrocarril y otros transportes terrestres, y el transporte marítimo en caso de una emergencia nacional²⁷.

Para cumplir con su misión de proteger la aviación de su país, la TSA posee la responsabilidad de inspeccionar a los pasajeros y el equipaje, así como también es la encargada de garantizar la seguridad de la carga aérea y supervisar las medidas de seguridad en los aeropuertos para limitar el acceso a áreas restringidas, asegurar los perímetros de los aeropuertos, y realizar verificaciones de antecedentes del personal aeroportuario con acceso a áreas seguras, entre otras cosas²⁸.

21. *Ibíd.* § 888 (a).

22. *Ídem.*

23. 14 United States Code § 102.

24. Nuñez-Neto, Blas; *Border Security: Key Agencies and Their Missions, Connections*, Vol. 5, N°2, 2006, pp. 47-54.

25. Homeland Security Act of 2002, Public Law 107-296 § 403 (2).

26. *Ibíd.* § 424.

27. 49 United States Code § 114.

28. Nuñez-Neto, Blas; *Border Security: Key Agencies and Their Missions, Connections*, Vol. 5, N°2, 2006, pp. 47-54.

B. Unión Europea

i. Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)

Frontex, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, apoya a los Estados miembros de la Unión Europea (UE) en la gestión de fronteras exteriores y la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Actúa como centro de actividades de control fronterizo, compartiendo información y conocimientos sobre migración y criminalidad. La historia de Frontex está ligada a la integración europea, comenzando con la creación del espacio Schengen, que eliminó fronteras internas y estableció una frontera exterior única. En 1999, el Tratado de Ámsterdam integró esta cooperación en la UE y en 2004 se creó formalmente Frontex, que se amplió en 2016 y cuyo mandato se consolidó en 2019, reforzando su papel en la gestión operativa de fronteras exteriores de la UE²⁹.

La agencia se rige actualmente por el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia de Fronteras y Costas³⁰, documento que resalta principalmente la importancia que tiene la gestión europea integrada de las fronteras. Refiriéndose, con esto, al manejo eficiente del “cruce de las fronteras exteriores y [a] hacer frente a los retos de la migración y a las posibles amenazas futuras en dichas fronteras, contribuyendo de este modo a combatir las formas graves de delincuencia con una dimensión transfronteriza”³¹.

Es misión de Frontex lograr este objetivo, para lo cual debe desarrollar, entre otras, la función de “elaborar una estrategia (...) técnica y operativa para la gestión europea integrada de las fronteras y supervisar el funcionamiento efectivo del control fronterizo en las fronteras exteriores”³².

Frontex cuenta con una orgánica que responde a los intereses de todos los países, con un consejo de administración³³, un director ejecutivo³⁴, directores ejecutivos adjuntos y un agente de derechos fundamentales³⁵. De forma adicional, existe un foro consultivo en el cual participan organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones ligadas a la UE o a la ONU.

Particularmente, Frontex tiene la misión de contribuir a la prevención y detección de delitos transfronterizos, como el tráfico de migrantes, la trata de seres humanos y el terrorismo³⁶. De esta forma, frente a un aumento del número de migrantes irregulares o de la delincuencia transfronteriza, le corresponde a esta última organizar una asistencia técnica y operativa con el objeto de reforzar la capacidad de los Estados miembros en el control de las fronteras exteriores. Para esto, debe organizar y coordinar operaciones conjuntas y desplegar equipos de gestión de fronteras y de migración y retorno, proporcionando el equipamiento técnico necesario³⁷.

En esta misma línea y teniendo presente los ámbitos del control de las fronteras exteriores, la migración ile-

29. <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/>

30. Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.o 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO L 295 de 14.11.2019, pp. 1-131).

31. *Ibíd.* Página 1.

32. *Ibíd.* Página 2.

33. *Ibíd.* Páginas 82-85.

34. *Ibíd.* Páginas 87 y 88.

35. *Ibíd.* Página 90.

36. *Ibíd.* Página 6.

37. *Ibíd.* Página 7.

gal, el asilo y la lucha contra la delincuencia transfronteriza, el reglamento de Frontex establece la creación de un cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costa. Este último proyecta alcanzar la capacidad de 10 mil miembros de personal operativo al año 2027 y posee competencias ejecutivas que le permiten apoyar a “los Estados miembros en sus esfuerzos por proteger las fronteras exteriores, luchar contra la delincuencia transfronteriza y reforzar considerablemente el retorno efectivo y sostenible de los migrantes irregulares”³⁸.

El cuerpo permanente se compone de cuatro categorías de personal: personal estatutario (funcionarios propios de Frontex)³⁹, personal en comisión de servicio de larga y corta duración⁴⁰ y la reserva de reacción rápida⁴¹.

El despliegue del cuerpo permanente complementa los esfuerzos de los Estados miembros y sus actividades sólo pueden llevarse a cabo con la autorización de estos últimos. Es el Consejo de administración de Frontex quienes, anualmente, definen los perfiles y los requisitos para este personal, así como su número⁴².

Los Estados miembros, en virtud del cumplimiento de sus obligaciones de control de las fronteras exteriores, pueden solicitar la asistencia de Frontex para que actúe a través de su cuerpo permanente. Esta asistencia puede traducirse en la coordinación de operaciones conjuntas, en la organización de intervenciones fronterizas rápidas y en el despliegue de equipos de apoyo a la gestión de migración. Las operaciones conjuntas y las

intervenciones fronterizas rápidas son evaluadas, aprobadas y coordinadas por el director ejecutivo de Frontex quién debe acordar un plan operativo en conjunto a los Estados miembros involucrados en el que se detallan, entre otros, los objetivos del despliegue, el tiempo estimado para alcanzarlos, la zona geográfica del despliegue, la composición de los equipos, las disposiciones de mando y control, el equipamiento técnico que deberá desplegarse y los términos de cooperación con terceros países⁴³. Por otro lado, el despliegue de equipos de apoyo a la gestión de migración, compuestos por expertos de los órganos y organismos de la Unión Europea, es coordinada por la Comisión Europea⁴⁴.

Tanto Frontex como las autoridades nacionales encargadas de la gestión de las fronteras y de la expulsión de los migrantes ilegales tienen la responsabilidad compartida de llevar adelante la gestión europea integrada de las fronteras conforme al principio de subsidiariedad, respetando las responsabilidades de los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la seguridad interior. Su coordinación y funcionamiento se basa en el uso compartido de información, capacidades y sistemas a nivel nacional, así como en la capacidad de respuesta a nivel de la UE⁴⁵.

ii. Autoridades nacionales

En cuanto a las autoridades nacionales que colaboran con Frontex⁴⁶, una revisión más detallada de las facultades de aquellas que comparten una frontera, ya sea terrestre o marítima, con un país que no pertenece al es-

38. *Ibíd.* Página 2.

39. *Ibíd.* Página 54 y 55.

40. *Ibíd.* Página 55-57.

41. *Ibíd.* Página 57.

42. *Ibíd.* Página 53.

43. *Ibíd.* Páginas 40-43.

44. *Ibíd.* Página 44.

45. *Ibíd.* Páginas 3, 4 y 21.

pacio Schengen (18 instituciones en total), nos permite identificar elementos comunes y algunas diferencias.

En primer lugar, la totalidad de estas instituciones realizan labores de resguardo policial en los espacios fronterizos (control del narcotráfico, del crimen organizado, patrullajes fronterizos, etc.) y prácticamente todas participan del control migratorio, entendiéndose por esto último ya sea el impedir el ingreso de migrantes irregulares por pasos no habilitados o asegurar un tránsito fluido por los puertos de entrada regulares. Es el caso de la Policía de Fronteras de Bulgaria, la Policía de Hungría o la Policía del Estado de Italia.

En segundo lugar, salvo contadas excepciones, estas agencias dependen del Ministerio del Interior de sus respectivos países. Las excepciones serían las guardias costeras de Italia y Grecia, que dependen de ministerios asociados al transporte, la Policía Helénica, que depende del Ministerio de Protección Civil, y la Guardia de Finanzas italiana, que depende del Ministerio de Economía y Finanzas y cuya función principal es la prevención, investigación y denuncia de evasión e infracciones financieras. Un caso aparte es la Guardia Civil de España que, si bien depende del Ministerio del Interior, puede desempeñar misiones de carácter militar bajo dependencia del Ministerio de Defensa. Con todo, es correcto decir que las agencias encargadas de la protección fronteriza en estos países dependen de ministerios civiles.

En tercer lugar, un elemento común ha sido que nin-

guna de estas instituciones se orienta a cumplir roles aduaneros. Todos los países analizados poseen una agencia de aduanas encargada de la fiscalización de mercancías y prevención del contrabando, aunque no se les niega a las autoridades policiales contribuir en esta materia dentro del marco de sus funciones. Lo anterior es un contraste con la situación de EE.UU., donde una sola institución tiene facultades policiales y aduaneras (CBP).

En cuarto lugar, la gran distinción que existe entre estas instituciones, es el hecho de si la orientación y misión de cada una de ellas se delimita exclusivamente al ámbito fronterizo. En este sentido, tenemos casos como la Guardia de Fronteras de Finlandia, la Guardia Fronteriza de Polonia y la Policía de Fronteras de Rumanía que sí cumplen con esta condición. En contraste, tenemos casos como el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil de España o Policía de Croacia, que cuentan con atribuciones fronterizas, pero no se limitan únicamente a ello. Finalmente, nos encontramos con casos como la Dirección Nacional de la Policía de Fronteras de Francia, que, si bien se enfoca exclusivamente al ámbito fronterizo, esta forma parte de la estructura de la Policía Nacional.

Cabe destacar, finalmente, la capacidad que ha tenido la UE para desarrollar acuerdos sobre desafíos que le son comunes, como es el caso de la crisis migratoria. A este respecto, en abril de este año se aprobó finalmente el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en donde se establecen normas colectivas para gestionar la acogida y reubicación de los solicitantes de asilo⁴⁷.

46. <https://www.frontex.europa.eu/our-partners/national-authorities>

47. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>

III. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LAS FRONTERAS EN CHILE

En nuestro país existen varias instituciones y agencias que cumplen algún rol de seguridad o control en las fronteras, ya sean terrestres, aéreas o marítimas. Esto último, en consecuencia, ha hecho posible acumular un variado ordenamiento jurídico referido tanto a misiones, como a funciones y tareas que deben realizarse en los espacios fronterizos.

A continuación revisaremos el estado actualizado de estos documentos en aquellos organismos que son parte del ejercicio del monopolio de la fuerza y que operan en la zona fronteriza.

A. Carabineros

Carabineros incluye a las fronteras como parte de los territorios en los cuales se extienden sus competen-

cias. En el inciso 6°, artículo 3° de su Ley Orgánica Constitucional (Ley N° 18.961) se establece que: “la vigilancia policial de las fronteras que corresponde a Carabineros de Chile será ejercida en conformidad a las leyes y normas generales que regulan la materia.” Precisamente a partir de esto último es que se desprenden los reglamentos y órdenes generales que definen el rol a cumplir en esta materia.

Bajo esta lógica, nos encontramos con el Reglamento para la Vigilancia y Seguridad Territorial N°49, en el cual se establece, en su artículo primero, que la “responsabilidad de la vigilancia y seguridad territorial” impuesta a dicha institución comprenderá: la frontera terrestre, la costa interior (fuera del radio de acción de la autoridad marítima) y el tráfico aéreo nacional e internacional (exceptuando el de aeronaves militares y navales nacionales). Para esto, el mismo documento

señala, en su artículo segundo, que el “objeto de esta vigilancia” es el “velar por la integridad territorial en tiempo de paz, prevenir y reprimir el contrabando en las vías aéreas, marítimas y terrestres, impedir la entrada de elementos indeseables y controlar a las personas que salen del país”.

Al conjunto de todas estas tareas se les asignan espacios de acción definidos según la naturaleza de la frontera. En este sentido, para la frontera terrestre se indican como espacios para la vigilancia la línea de frontera internacional, sus pasos y los ferrocarriles, caminos y senderos internacionales, entre otros⁴⁸. Para el caso de la costa interior, se definen los puertos mayores y menores habilitados, los sectores de la costa que quedan fuera del radio de acción de los Carabineros de Aduana (pequeñas caletas o desembarcaderos), senderos a lo largo de la costa y el tráfico fluvial⁴⁹. Por último, para el tráfico aéreo, se designan los aeropuertos públicos y aeródromos particulares y el tráfico aéreo nacional e internacional, entre otros⁵⁰.

Una mayor profundización de este rol se encuentra en la Directiva de Organización y Funcionamiento del Departamento Servicios de Fronteras O.S.3 (Orden General N° 2698). En el artículo primero de este documento, se define que el Departamento Servicios de Fronteras de Carabineros (O.S.3) es una instancia cuya misión es “planificar, supervisar, analizar, coordinar, organizar y controlar en forma técnica” a los servicios de fronteras, fiscalizando el cumplimiento de la doctrina institucional en esta materia. Esto considera proponer “normas y procedimientos para el buen

desarrollo de los servicios de la especialidad, con los recursos humanos, logísticos, tecnológicos y de información existentes”⁵¹.

La dirección del O.S.3 está a cargo de un oficial de grado Coronel o Teniente Coronel, el cual, además de las funciones propias de la gestión del departamento, debe cumplir con: impartir instrucciones para el correcto desarrollo de los servicios fronterizos y evaluarlas a través de visitas técnicas, proponer estrategias en el ámbito fronterizo y controlar su cumplimiento, visar y aprobar los presupuestos y la ejecución de los procesos de licitación de insumos, equipos y tecnología, entre otras⁵².

En esta misma Directiva se agrega que el carácter de asesor técnico del O.S.3 debe prestarse a todos los servicios de fronteras de Carabineros. No obstante, el documento solo se refiere a la realización del ejercicio de la “soberanía, vigilancia, seguridad y protección” de la frontera terrestre, lo cual debe producirse a través de los denominados cuarteles fronterizos. Estos últimos, si bien tienen una dependencia técnica con el O.S.3, mantienen su dependencia operativa, administrativa y disciplinaria con la correspondiente repartición y unidad⁵³.

De esta forma, a nivel operativo, la función fronteriza se encuentra descentralizada en Carabineros. Son los Jefes de Zona y los Prefectos quienes tienen bajo su responsabilidad todos los servicios fronterizos que se desarrollen dentro de su correspondiente área territorial o repartición⁵⁴. Así, en orden de cumplir esta fun-

48. Carabineros de Chile, Reglamento N°49, Artículo 15°.

49. *Ibid.*, Artículo 16°.

50. *Ibid.*, Artículo 17°.

51. Carabineros de Chile, Directiva de Organización y Funcionamiento del Departamento Servicios de Fronteras O.S.3, Orden General N° 2698, Artículo 1°.

52. *Ibid.*, Artículo 5°.

53. *Ibid.*, Título I, inciso 4.

54. *Ibid.*, Artículos 16° y 17°.

ción, las prefecturas que posean unidades y/o destacamentos fronterizos deberán contar con una Sección Fronteras integrada por Personal de Nombramiento Institucional (suboficiales) y a cargo de un Subprefecto, ya sea un Teniente Coronel o Mayor⁵⁵.

Dentro de las funciones de la jefatura de la Sección Fronteras se encuentran, entre otras, el controlar, gestionar y coordinar los servicios operativos que se desarrollan en los sectores fronterizos de la repartición, el llevar el registro de la información espacial relevante del área de gestión, lo que incluye los pasos habilitados y no habilitados y lugares vulnerables utilizados para el tráfico de drogas o ingreso ilegal de personas, el verificar el cumplimiento de las instrucciones impartidas y el fiscalizar el cumplimiento de los patrullajes de soberanía⁵⁶.

El despliegue territorial de los servicios fronterizos se lleva adelante por las unidades (comisarías o subcomisarias), destacamentos (tenencias o retenes) o avanzadas fronterizas, las cuales, según determina la Directiva, son “la primera línea y/o barrera de control para prevenir ilícitos transnacionales”⁵⁷, entre los que se incluyen el ingreso o salida ilegal de migrantes, el tráfico de drogas y el contrabando de mercaderías⁵⁸.

En la misma línea, Carabineros ha determinado una Metodología de Categorización y Despliegue Operativo de Cuarteles Fronterizos (Orden General N° 3020), en donde se definen específicamente las tareas que recaen en lo que esta institución denomina como “de-

manda por vigilancia preventiva” en las fronteras⁵⁹. En esta última se incluye, entre otras, la vigilancia de pasos no habilitados terrestres, entendida como el “resguardo de la parte del Límite Político Internacional asignado, con la finalidad de verificar la existencia de evidencia física o policial asociada a la comisión de delitos transnacionales o faltas sancionadas en la normativa vigente y/o la evasión del control migratorio, aduanero o fitozoosanitario con la finalidad de ejecutar los servicios operativos necesarios para su prevención”⁶⁰.

Por último, se hace necesario referirse al rol que cumplen los Carabineros de Aduana, definido en el Reglamento para el Servicio de Carabineros de Aduana N°6. En este documento se señala que dicho servicio, dependiente de la Dirección de Carabineros por intermedio de las Prefecturas, debe atender la vigilancia aduanera de las fronteras del país⁶¹, por lo que le corresponde, entre otras cosas, vigilar el litoral, las caletas marítimas, los pasos, caminos y ferrocarriles internacionales en las fronteras terrestres y demás sitios comprendidos dentro de los recintos aduaneros de los puertos marítimos, terrestres y aéreos, mantener el orden en las faenas aduaneras, impedir la introducción fraudulenta o clandestina de mercaderías al país e impedir que entren o salgan del territorio nacional cualquier persona que no lleve consigo los comprobantes y pasaportes correspondientes⁶².

Para cumplir lo anterior, los Carabineros de Aduana se clasifican en tres categorías: marítimos, terrestres y de

55. *Ibíd.*, Artículo 18°.

56. *Ibíd.*, Artículo 21°.

57. *Ibíd.*, Artículo 23°.

58. *Ibíd.*, Artículos 25° y 29°.

59. Carabineros de Chile, Metodología de Categorización y Despliegue Operativo de Cuarteles Fronterizos, Orden General N° 3020, página 34.

60. *Ibíd.* Página 46.

61. Carabineros de Chile, Reglamento para el Servicio de Carabineros de Aduana, N°6, Artículo 1° y 5°.

62. *Ibíd.* Artículo 8°.

puertos aéreos. En específico, a los marítimos les corresponde impedir la entrada a los muelles, almacenes y recintos aduaneros a las personas que no cuenten con la debida autorización, vigilar las puertas exteriores y caminos de acceso a recintos aduaneros y la costa de su jurisdicción, impedir el atraque de embarcaciones y la introducción de mercaderías por puntos de la costa situados fuera de la zona primaria, cuidar que todos los bultos que se saquen de las naves pasen a revisión y vigilar que no se retire de los recintos aduaneros ningún bulto sin que haya sido debidamente revisado⁶³. Por su parte, a los terrestres le recae, entre otras, la tarea de vigilar los pasos, caminos y ferrocarriles internacionales, fiscalizar las exportaciones e importaciones, vigilar los movimientos de ganado e impedir la salida o entrada de manera irregular de personas al país⁶⁴. En contraste, a aquellos destinados a puertos aéreos les corresponde, entre otras, la vigilancia y el orden en dichos recintos, de acuerdo con las respectivas autoridades de estos, el control y vigilancia de pasajeros y mercaderías, la revisión de pasaportes y documentos de identidad de pasajeros internacionales y la intervención en los delitos de acción pública⁶⁵.

B. Policía de Investigaciones

En el artículo 6° del Decreto Ley N° 2.460 que dicta Ley Orgánica de Policía de Investigaciones se establece que este cuerpo policial “podrá establecer servicios policiales urbanos, rurales, fronterizos y cualquier otro que diga relación con sus funciones específicas”. Una atribución que, acorde a otros cuerpos legales relacionados a la institución, posee una

orientación específica hacia el control migratorio.

En este sentido, acorde al artículo 52° del Reglamento Orgánico de la Policía de Investigaciones (Decreto Supremo N° 41, Ministerio de Defensa Nacional), esta institución cuenta con una Jefatura Nacional de Extranjería a la cual, entre otras materias, le corresponde “cumplir y hacer cumplir las normas legales y reglamentarias que asignen funciones a la Institución, en lo relativo al control de ingreso y salida de personas del territorio nacional [y] a la fiscalización de la permanencia de extranjeros en el país”.

En lo formal dicha jefatura lleva actualmente el nombre de Jefatura Nacional de Migraciones y Policía Internacional⁶⁶, la cual funciona bajo la Subdirección de Inteligencia Crimen Organizado y Seguridad Migratoria⁶⁷, operando con competencias en todo el territorio nacional y encargándose de “llevar a cabo todas las acciones necesarias que tengan por objeto garantizar un movimiento migratorio regular, de las personas tanto chilenas, como extranjeras que ingresen o salgan del país, así como también de una gestión y gobernanza segura de las fronteras”⁶⁸. Sus funciones específicas, entre otras, son: controlar el ingreso y egreso de extranjeros del territorio nacional, fiscalizar la legalidad de la permanencia de extranjeros en el país, dar cumplimiento a las medidas de control, abandono obligado del país, expulsión y prohibiciones de ingreso y egreso del país indicado por las autoridades, mantener actualizado el registro interno de extranjeros que permanecen en el país y ejercer sobre todos los medios de transporte internacional de pasajeros y carga las medidas de fiscalización que señala la ley migratoria⁶⁹ (esto

63. *Ibíd.* Artículo 17°.

64. *Ibíd.* Artículo 18°.

65. *Ibíd.* Artículo 19°.

66. Policía de Investigaciones, Crea subdirecciones que indica y reestructura orgánica institucional, Orden General N° 2751, artículo 6°.

67. *Ibíd.* Artículo 8°.

68. Policía de Investigaciones, Reglamento de la Jefatura Nacional de Migraciones y Policía Internacional, Orden General N° 2677, artículo 1°.

69. *Ibíd.* Artículo 2°.

incluye al Aeropuerto Internacional de Santiago⁷⁰).

En otras palabras, la Policía de Investigaciones sostiene un rol en las fronteras, a través de esta jefatura, orientado exclusivamente al flujo migratorio y el cumplimiento de la ley migratoria, una función que no se agota en estas zonas específicas, sino se extiende a todo el territorio nacional en tanto debe encargarse también de fiscalizar la legalidad de los extranjeros en el país. Esta última función la cumple a través de las unidades regionales con apoyo de las distintas unidades dependientes de la Región Policial de las respectivas jurisdicciones⁷¹.

Por otro lado, esta policía, al interior del ordenamiento de lo que es la Jefatura Nacional contra el Crimen Organizado, cuenta con una Brigada Antinarcóticos Aeropuerto⁷² y dos Brigadas Investigadoras de Delitos en Recintos Portuarios (una en Iquique y otra en Valparaíso⁷³). A la primera le corresponde, dentro del Aeropuerto Arturo Merino Benítez, las funciones de prevención e investigación de la delincuencia organizada y el tráfico de narcóticos y drogas peligrosas⁷⁴; mientras que las segundas se enfocan en aquellos delitos que ocurren en recintos portuarios y aduaneros, como fraude aduanero, contrabando, robo, hurto, incendio, infracción a la Ordenanza de Aduanas e infracción a la Ley de Cambios Internacionales⁷⁵. Cabe mencionar que llama la atención que esta dinámica no se extienda a otros puertos y aeropuertos del país.

De forma adicional, la PDI cuenta con un equipo especializado en la detección de crímenes en la frontera del país llamado Equipo Antinarcóticos Frontera (Efron), dependiente de la Brigada Antinarcóticos (Brianco)⁷⁶. No obstante, en el ordenamiento jurídico de la institución no ha sido posible encontrar una mención a este equipo, ya sea en la orden general que crea la Prefectura Antinarcóticos y Contra el Crimen Organizado Norte (Orden General N° 2471), la que dispone la nueva dependencia administrativa, jerárquica y disciplinaria de las Brigadas Antinarcóticos (Orden General N° 1550) o en la que crea y readecúa estructura y territorio de prefecturas policiales (Orden General N° 2163).

C. Directemar

La Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (Directemar) es un organismo que depende de la Armada de Chile y cuyo origen se remonta a la creación de la antigua Marina Mercante Nacional durante 1836⁷⁷. Actualmente sus funciones, tal como lo estipula su Ley Orgánica (Decreto con Fuerza de Ley N° 292), comprenden, entre otras, velar por la seguridad de la navegación y por la protección de la vida humana en el mar, multar a los infractores de las leyes y reglamentos vigentes, velar por el cumplimiento de las medidas de seguridad de las naves en los puertos, ejercer la policía marítima, fluvial y lacustre

70. *Ibid.* Artículo 24°

71. *Ibid.* Artículo 39°

72. Policía de Investigaciones, Crea jefaturas nacionales de ubicación de personas y contra crimen organizado y reestructura la orgánica institucional, Orden General N° 2168, artículo 6°, I).

73. Policía de Investigaciones, Modifica denominación de la jefatura nacional antinarcóticos y contra el crimen organizado y sus prefecturas dependientes (...), Orden General N° 2832, artículo 6°.

74. <https://www.nuevopudahuel.cl/autoridades>

75. <https://www.pdichile.cl/instituci%C3%B3n/unidades/crimen-organizado>

76. https://x.com/PDI_Tarapaca/status/738034031141527553

77. <https://www.pdichile.cl/instituci%C3%B3n/unidades/delitos-econ%C3%B3micos>

(para lo cual podrán efectuar allanamientos, incautaciones y arrestos) y ejercer la fiscalización y el control de las playas⁷⁸.

La jurisdicción de este servicio incluye el mar hasta doce millas desde la marea más baja, además de las aguas interiores, las playas y los roqueros, los lagos de dominio público, los ríos navegables, los diques, muelles y toda construcción que se interne en aguas marítimas, fluviales y lacustres⁷⁹.

Dentro de esta zona serán los Capitanes de Puerto y su personal los únicos que deberán exigir el cumplimiento a toda disposición sobre orden, seguridad y disciplina. Cualquier otra institución que deba dar cumplimiento a una ley tendrá que hacerlo con el conocimiento de la autoridad marítima y con su conformidad en aquellas materias de su exclusiva competencia⁸⁰.

Dentro del mar territorial y en aguas interiores, la autoridad marítima podrá dar cumplimiento a las instrucciones que impartan los fiscales del Ministerio Público respecto a personas, naves, artefactos o recintos portuarios. Además, podrán realizar “las actuaciones que el Código Procesal Penal permite que la policía efectúe sin recibir previamente instrucciones particulares de los fiscales”⁸¹.

A un nivel más específico, es el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento de la Directemar el documento que nos da mayores luces de cómo funciona la estructura interna de este servicio para llevar adelante las fun-

ciones señaladas. En este sentido, existe al interior de la institución una Dirección de Seguridad y Operaciones Marítimas, la cual, además de velar por el cumplimiento de las medidas de seguridad en las instalaciones portuarias, las normativas nacionales e internacionales por parte de las naves y por la protección y auxilio de la vida humana en su jurisdicción, debe desarrollar las doctrinas, políticas y procedimientos para el ejercicio de la función de policía marítima y velar por el cumplimiento de las normas internacionales suscritas por el Estado para la protección de los buques e instalaciones portuarias en materia de terrorismo, narcotráfico, piratería u otras⁸².

Dentro de esta dirección, se encuentra el Departamento de Policía Marítima a quien, entre otras, le corresponde supervisar y asesorar en el ejercicio de la policía marítima, en sus roles preventivos, de control del orden e investigativos y controlar el cumplimiento de la normativa nacional en los procedimientos policiales destinados a prevenir el delito y reprimir actividades ilícitas⁸³.

D. DGAC

La Dirección General de la Aeronáutica Civil (DGAC) es un servicio dependiente de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile al cual le corresponde la dirección y administración de los aeródromos públicos y de los servicios destinados a la ayuda y protección de la navegación aérea⁸⁴. Entre otras funciones, le corres-

78. Decreto con Fuerza de Ley N° 292, artículo 3°.

79. *Ibíd.* Artículo 6°.

80. *Ibíd.* Artículo 30°.

81. *Ibíd.* Artículo 34°.

82. Reglamento Orgánico y de Funcionamiento de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, Resolución C.J.A. Ord. No 6415/1624, del 02 de junio de 2021, artículo 59°.

83. *Ibíd.* Artículo 84°.

84. Fija organización y funciones y establece disposiciones generales a la dirección general de aeronáutica civil, Ley N° 16.752, artículo 1°.

ponde organizar y controlar el tránsito aéreo, fiscalizar las actividades de la aviación civil, inspeccionar las aeronaves y controlar y fiscalizar los aeródromos públicos y privados, sin perjuicio de las funciones policiales que correspondan a las fuerzas de orden y seguridad públicas en sus respectivos ámbitos de competencia⁸⁵.

Por otro lado, el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento de la DGAC (Decreto Supremo N° 222, Ministerio de Defensa Nacional) profundiza en la misión de este servicio, señalando que a este le corresponde “prestar servicios de excelencia de navegación aérea, meteorología, aeroportuarios y seguridad operacional con el propósito de garantizar la operación del Sistema Aeronáutico en forma segura y eficiente”⁸⁶.

De esta forma, se configura, para la DGAC, un rol de seguridad más bien enfocado en permitir un correcto flujo de las operaciones aeroportuarias y no necesariamente en fiscalizar e impedir que se cometan ilícitos o ingresen elementos asociados al crimen organizado transnacional al territorio chileno. Es más, en la frontera aérea por excelencia de nuestro país, el Aeropuerto Arturo Merino Benítez, el rol de este servicio se enfoca en “proporcionar servicios de tránsito aéreo y servicios aeroportuarios para que el movimiento de aeronaves en tierra y el tráfico de pasajeros, carga y correos se efectúen en forma segura y eficiente”⁸⁷.

Más detalles al respecto se encuentran en el Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil, en el cual, en primer lugar, se define lo que es un “control de seguridad” en el contexto de las actividades de este

servicio: medios para evitar que se introduzcan armas, explosivos u otros artefactos, objetos o sustancias peligrosas que puedan utilizarse para cometer actos de interferencia ilícita⁸⁸. Por su parte, según el mismo documento, se entiende por “interferencia ilícita” el apoderamiento ilícito de aeronaves, la destrucción de una aeronave en servicio, la toma de rehenes a bordo de aeronaves o en los aeródromos o la intrusión por la fuerza dentro de ellas, la introducción a bordo de armas o artefactos peligrosos con fines criminales, el uso de aeronaves en servicio con el propósito de causar la muerte, lesiones o daños graves y la comunicación de información falsa que comprometa la seguridad de una aeronave, aeródromo o de los pasajeros y tripulación⁸⁹.

Para lograr establecer los controles mencionados en el párrafo anterior, la DGAC designa zonas de seguridad restringida en las cuales “se llevarán a cabo operaciones vitales para el funcionamiento seguro y continuo de la aviación civil” pudiéndose incluir dentro de estas las zonas de salida y llegada de pasajeros, la plataforma, los locales de preparación de embarque de equipaje, las zonas en que las aeronaves entran en servicio, los depósitos de carga, entre otras. En cada uno de los aeródromos el acceso a estas zonas será controlado, aplicándose inspecciones de seguridad a todas las personas y sus pertenencias y delimitándose claramente lo que corresponde a la parte pública (zona de acceso ilimitado a los pasajeros y acompañantes) y la parte aeronáutica (zona cuyo acceso está controlado)⁹⁰.

Será responsabilidad del personal de seguridad aero-

85. *Ibíd.* Artículo 3°.

86. Reglamento Orgánico y de Funcionamiento de la Dirección General de Aeronáutica Civil, Decreto Supremo N° 222, Ministerio de Defensa Nacional, artículo 1°

87. *Ibíd.* Artículo 62°.

88. DGAC, Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil, Resolución Exenta N° 04/3/0077/0894, 3 de mayo del 2004, página 2.

89. *Ibíd.* Página 70.

90. *Ibíd.* Página 22.

portuaria el inspeccionar a las personas y su equipaje, el controlar los accesos, operar las tecnologías de inspección, verificar la identidad y autorizar ingresos a zonas restringidas, proporcionar protección armada a los recintos aeroportuarios, responder ante situaciones de amenaza e interferencia ilícita, inspeccionar aeronaves, entre otras⁹¹.

No obstante, tal como indica el programa señalado, existen otras autoridades que cumplen roles policiales en los recintos aeroportuarios. De esta forma, se establece que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Carabineros y la Policía de Investigaciones) serán los encargados de prevenir y reprimir los delitos en la parte pública de los aeródromos, además de llevar adelante la vigilancia y patrullajes en estas zonas con tal de identificar a personas o actividades que puedan constituir una amenaza para la aviación civil, podrán ejecutar tareas preventivas y de respuesta en las áreas restringidas a requerimiento de la autoridad aeronáutica, entre otras funciones. Por otro lado, la DGAC podrá solicitar el apoyo de las Fuerzas Armadas con el propósito de hacer frente a un acto de interferencia ilícita⁹².

E. Ejército

El Ejército de Chile si bien no tiene facultades policiales permanentes en la frontera, sí ha comenzado a jugar un rol más presente a través de la orientación de políticas públicas y la promulgación de nuevos instrumentos legales.

Al respecto, la Política de Defensa Nacional de Chi-

le del año 2020 al reconocer el carácter híbrido de las potenciales amenazas a la nación (que pueden ser de origen externo e interno y que combinan métodos y capacidades convencionales y no convencionales) establece que el “sector Defensa debe participar, tanto en la preparación, anticipación y respuesta” frente a estas amenazas, lo cual implica “una eficaz coordinación interagencial con el resto de las instituciones responsables del orden y la seguridad interna”⁹³. Por otro lado, el mismo documento, reconoce al crimen organizado transnacional como una potencial amenaza a la seguridad nacional, ante la cual “el sector Defensa tiene una responsabilidad de colaboración, particularmente en los ámbitos de control de zonas fronterizas, apoyo técnico-logístico, de traspaso de transporte y traspaso de inteligencia residual, además de las actividades de vigilancia y control del espacio aéreo nacional”⁹⁴.

El Ejército, como parte del Sector Defensa (que considera las tres ramas de las FF.AA., el Estado Mayor Conjunto y la autoridad política respectiva) ha avanzado en esta línea. El año 2019 el entonces presidente Sebastián Piñera promulgó el Decreto N° 265 del Ministerio de Defensa Nacional, en el cual se autoriza la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales para actuar en relación a actividades que se vinculen al tráfico ilícito de migrantes, al narcotráfico y al crimen organizado transnacional en zonas fronterizas del territorio nacional, lo cual se traduce en el despliegue de unidades aéreas, terrestres y/o marítimas para prestar apoyo logístico, de transporte y tecnológico⁹⁵.

Posteriormente, el año 2023, se promulgó la Ley N°

91. *Ibíd.* Página 67.

92. *Ibíd.* Página 16.

93. Ministerio de Defensa Nacional, Política de Defensa Nacional de Chile 2020, página 39.

94. *Ibíd.* Página 40.

95. Decreto N° 265, Ministerio de Defensa Nacional, agosto 2019.

21.542 que modificó la Constitución para entregar al Presidente de la República la atribución de disponer que las FF.AA. se hagan cargo de la protección de la infraestructura crítica del país, lo cual incluye a las zonas fronterizas⁹⁶. No obstante, tal como se señala en la disposición quincuagésima tercera de la Constitución Política de la República, en esta tarea las Fuerzas Armadas sólo tendrán atribuciones para el control de identidad y registro en las áreas de las zonas fronterizas, lo que está regulado en el Decreto con Fuerza de Ley 1 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, promulgado en febrero del año 2023, que determinó que las Fuerzas Armadas podrán controlar la identidad de cualquier persona al interior de las áreas de zonas fronterizas, delimitadas a través de un decreto supremo, además de poder proceder al registro de sus vestimentas, equipaje o vehículo, lo que debe limitarse a los casos en que exista algún indicio de haber cometido un crimen o se dispusiere a cometerlo⁹⁷. Adicionalmente, estas Fuerzas podrán practicar detenciones en casos de flagrancia, sin embargo, quienes resulten detenidos deberán ser puestas a disposición de las policías en un plazo que no exceda las 12 horas⁹⁸.

Por último, el señalado decreto confiere a las Fuerzas Armadas la potestad de verificar que “cualquier persona mayor de 18 años que se encuentre en un lugar público o de libre acceso al público haya ingresado al territorio nacional por un paso habilitado y con la debida autorización”⁹⁹. En caso de no ser posible acreditar el ingreso por paso no habilitado o en caso de sorprender a una persona ingresando o egresando del territorio nacional por un paso no habilitado esta será puesta a disposición de la autoridad contralora (en su

defecto la PDI y si no se encuentra presente entonces Carabineros)¹⁰⁰.

Según detalla la reforma constitucional citada anteriormente (Ley N° 21.542), estas disposiciones regirán mientras no se publique una ley que debe ser enviada por el Presidente de la República al Congreso Nacional. En esta línea, el actual ejecutivo envió dos mensajes durante el año 2023: uno “para la protección de la infraestructura crítica del país” (Boletín N° 16.143-02) y otro “que regula la facultad de resguardo de áreas de las zonas fronterizas” (Boletín N° 16.148-02). Si bien estos están aún en discusión en el parlamento, su objetivo se orienta principalmente a determinar las atribuciones y deberes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y Orden Pública en caso de despliegue para la protección de la infraestructura crítica y resguardo de las zonas fronterizas y cuentan con un contenido alineado con lo ya existente en el decreto vigente.

F. Aduanas

El Servicio Nacional de Aduanas, según se desprende de su Ley Orgánica (Decreto con Fuerza de Ley N°329, Ministerio de Hacienda), es un servicio dependiente del Ministerio de Hacienda encargado de “vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, de intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes”¹⁰¹.

En concreto, los empleados de Aduana dentro de las

96. Constitución Política de la República, artículo 32, numeral 21°, inciso sexto.

97. Decreto con Fuerza de Ley 1, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, febrero 2023, artículo 4°.

98. *Ibíd.* Artículos 5° y 8°.

99. *Ibíd.* Artículo 6°.

100. *Ibíd.* Artículo 2° y 7°.

101. Decreto con Fuerza de Ley N° 329, Ministerio de Hacienda, abril 1979, artículo 1°.

zonas de su jurisdicción podrán, entre otras cosas, “examinar y registrar las naves, aeronaves, trenes, vehículos, personas, animales, bultos, cajas, embalajes o cualquier envase en que pueda suponer que haya mercancías introducidas al territorio nacional o que se intente introducir o extraer de él con infracción de la legislación aduanera”, además de “hacer detener a quienes aparezcan como presuntos responsables de los delitos de fraude o contrabando”¹⁰².

Al interior de su estructura, Aduanas cuenta con una Subdirección de Fiscalización a quién le corresponde, entre otras, ejecutar programas de fiscalización de tráfico ilícitos, realizar directamente las fiscalizaciones en aduanas, efectuar investigaciones a despachadores, almacenistas y otras personas sujetas a su jurisdicción disciplinaria, así como inspeccionar las dependencias ubicadas en zonas primarias¹⁰³, entendiendo por estas últimas como el espacio en el cual se efectúa la movilización de mercancías y en el que estas se revisan para su introducción o salida del territorio nacional¹⁰⁴. Según señala el Decreto con Fuerza de Ley N° 30 del Ministerio de Hacienda, “la aplicación y vigilancia de la reglamentación de la entrada, permanencia, circula-

ción y salida de personas, vehículos, unidades de carga y mercancías en la zona primaria es de competencia de la autoridad aduanera”¹⁰⁵.

La señalada Subdirección cuenta con cuatro departamentos: de Fiscalización y Control de Tráficos Ilícitos, de Fiscalización de Drogas y Delitos Conexos, de Fiscalización contra la Evasión Tributaria Aduanera y de Fiscalización de Agentes Especiales. Si bien cada uno cuenta con funciones de fiscalización específicas, asociadas ya sea al contrabando, el narcotráfico o la evasión, todos ellos comparten la tarea de “apoyar la lucha contra el crimen organizado transnacional asociado al comercio exterior”¹⁰⁶.

Por otro lado, la legislación aduanera reconoce el rol que otras autoridades tienen en el ámbito de la prevención y persecución del contrabando y fraude aduanero. En este sentido, se señala que la vigilancia del mar, espacio aéreo y tierra estará a cargo de la Directemar, la DGAC y Carabineros¹⁰⁷. En particular a Carabineros, según estas normativas, le corresponde “la vigilancia dentro del territorio nacional y hasta la orilla del mar, incluyendo los recintos aduaneros”¹⁰⁸.

102. *Ibíd.* Artículo 24°.

103. *Ibíd.* Artículo 8°.

104. Decreto con Fuerza de Ley N° 30, Ministerio de Hacienda, octubre 2004, artículo 1°, numeral 5.

105. *Ibíd.* Artículo 14°.

106. Dirección Nacional de Aduanas, Resolución Exenta N° 4542, 27 de diciembre de 2023.

107. Decreto con Fuerza de Ley N° 329, Ministerio de Hacienda, abril 1979, artículo 26°.

108. *Ibíd.* 27°.

IV. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

Al revisar el ordenamiento jurídico existente en Chile respecto a las funciones policiales y de seguridad de los espacios fronterizos, lo primero que llama la atención es su precariedad. Esto por dos razones principales: por un lado, existe una abundancia de normativa interna y reglamentaria (reglamentos, circulares y órdenes generales), que pueden ser modificadas libremente por la administración política de turno, mientras que, por otro lado, se presenta una carencia de armonización entre todas ellas. Por ejemplo, Carabineros declara tener atribuciones de vigilancia del tráfico aéreo, de vigilancia de la frontera marítima, de impedimento de entrada de contrabando por los pasos habilitados y de control de la salida de las personas del país, lo cual se topa con las funciones propias de la DGAC, Directemar, Aduanas y la PDI. Por otro lado, la PDI declara

tener funciones de patrullaje fronterizo, de investigación del contrabando y fraude aduanero y de investigación del narcotráfico en el aeropuerto de Santiago, situación que plantea traslapes respecto al rol de Carabineros, Aduanas y, en cierta medida, la DGAC.

Lo anterior genera serias dudas respecto a si las instituciones cumplen realmente con todas las funciones detalladas en su normativa y de si pagan algún costo por no hacerlo, además de levantar la interrogante de cómo es que todas ellas se coordinan, a nivel estratégico y operativo, para desarrollar sus respectivas tareas en los espacios que comparten.

Una explicación de por qué surgen estas indefiniciones es justamente la ausencia de un cuerpo legal ro-

busto que logre ordenar, orientar y sistematizar la normativa revisada en este informe. Lo que tenemos hoy en el país es una suma inorgánica de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y órdenes generales que pueden ser modificados con facilidad y que carecen de una lógica común. Es de suma importancia que las funciones fronterizas tengan una relación definida y complementaria.

A diferencia de lo que sucede en EE.UU., Chile carece de una estructura, al más alto nivel, que reúna a todas las agencias que ejercen estas funciones con el objeto de coordinarlas. Tenemos instancias que reúnen a algunas de ellas, pero que su misión o ámbito de acción va en otra línea o es más bien acotado. Por ejemplo, existe una Comisión Programa de Pasos Fronterizos, presidida por el Subsecretario del Interior e integrada por diversas autoridades, pero cuyo objetivo es facilitar un paso fluido de las personas hacia y desde el territorio nacional¹⁰⁹. Existe un Comité Nacional de Seguridad de la Aviación Civil, en el que participan tanto las policías, como ministerios y la DGAC, pero que se enfoca exclusivamente a evaluar las políticas relativas a la seguridad de la aviación civil¹¹⁰. Así como también existen las Unidades de Coordinación Estratégica de la Subsecretaría del Interior, creadas el año 2018 con la misión de integrar el tratamiento de datos y procesamiento de información para la “adecuada promoción, coordinación y fomento de medidas de prevención y control de la delincuencia”¹¹¹, las cuales, si bien podrían orientarse al destino correcto, no se enfocan exclusivamente al ámbito fronterizo y tie-

nen una normativa y de rango menor (una resolución exenta ministerial).

La importancia de estos puntos ha sido relevada en otros informes. El centro de estudios Rand, en una investigación patrocinada por el Departamento de Estado de los EE.UU. (DoS), identificó oportunidades para desarrollar políticas, sistemas y programas que podrían permitir enfrentar amenazas en las fronteras. En este sentido, entre las sugerencias se señala que “un sistema nacional de gestión fronteriza requiere establecer una unidad de esfuerzo entre todos los actores gubernamentales y no gubernamentales relevantes que tengan responsabilidades o intereses en lo que ocurre en las fronteras nacionales”¹¹². Para esto, cita el estudio, se hace útil generar una estrategia nacional que identifique las organizaciones clave, sus roles, responsabilidades y autoridades en orden de evitar conflictos en las actividades de gestión fronteriza¹¹³.

En la misma línea y en virtud de la necesidad de integración y coordinación de organizaciones con diferentes misiones y autoridades, muchas veces reticentes a compartir su “información sensible”, se sugiere la necesidad de crear centros de fusión en el que se reúnan oficiales de enlace de varias organizaciones interesadas¹¹⁴, así como también un marco que facilite el traspaso de información que sea aceptado por cada una de las organizaciones participantes. Este último, recalca el citado informe, debe ser dirigido desde la cima de la administración pública (por ejemplo, desde la oficina del presidente del país)¹¹⁵. Apuntando al mismo ob-

109. *Ibíd.* 27°.

110. Oficio Circular N° 573, 29 de noviembre de 1991; D. Ejec. N° 013, Segpres, 15 de diciembre de 1994.

111. DGAC, Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil, Resolución Exenta N° 04/3/0077/0894, 3 de mayo del 2004, página 18. Subsecretaría del Interior, Crea Unidad de Coordinación Estratégica, Resolución Exenta N° 4959, Septiembre 2018.

112. RAND Corporation, *Managing International Borders: Balancing Security with the Licit Flow of People and Goods*, 2018, página 2.

113. *Ibíd.* Página 10.

114. *Ibíd.* Página 6.

115. *Ibíd.* Página 11.

jetivo, se plantea también la conducción de operaciones conjuntas en las que participen todas o varias de las agencias encargadas de la administración fronteriza¹¹⁶, un ejercicio que, como vimos anteriormente, es llevado adelante actualmente por Frontex.

Otro aspecto a discutir es la pertinencia de contar con agencias cuyo ámbito de acción sea exclusivamente la frontera. Tal como hemos observado, la experiencia internacional nos demuestra que no existe un modelo único. Existen agencias que sí poseen esta exclusividad e incluso reúnen bajo su alero las funciones fronterizas policiales, migratorias y económicas, como es el caso de la CBP de EE.UU. Otras consideran al control fronterizo como una de sus múltiples funciones, así como hay agencias que, si bien tienen dedicación exclusiva, se amparan bajo otra institución más amplia.

En el caso chileno, Directemar cumple funciones de policía en las aguas territoriales, frente a lo cual sería pertinente explicitar el rol fronterizo que se desprende de esto, identificando claramente las amenazas involucradas (por ejemplo, barcos con drogas o inmigrantes ilegales llegando a nuestras playas). En el caso de la frontera aérea existe la DGAC, pero esa institución se ocupa de la seguridad de la aviación y no necesariamente de controlar quiénes o qué ingresa al país a través del espacio aéreo, materia que no ha sido asignada a una institución específica, como sí existe en la CBP de EE.UU. a través de su rama de *Air and Marine Operations*.

No obstante, queda fuera de toda duda que en el caso de la frontera terrestre no contamos con una agencia enfocada exclusivamente a su seguridad. En ese contexto, lo más cercano sería el Departamento Servicios de Fronteras (O.S.3) de Carabineros, el cual tiene sig-

nificativas limitaciones. En primer lugar, su potestad sobre las unidades policiales es eminentemente técnica, es decir, corresponde más bien a la orientación y fiscalización de políticas generales y no a la elaboración de instrucciones operativas. Por otro lado, este departamento depende de la Zona Fronteras y Servicios Especiales, cuya jefatura debe dirigir, aparte del O.S.3, al Departamento de Seguridad Presidencial (O.S.8), al Departamento de Protección de Personas Importantes (P.P.I), al Departamento de Medio Ambiente (O.S.5), a la Prefectura Aérea (O.S.4) y a la Prefectura Operaciones Especiales GOPE (O.S.6). Todo esto, sin duda alguna, diluye la debida atención que se le debe dar a nivel del Alto Mando a los asuntos fronterizos, los que finalmente, dependen del criterio de cada Jefe de Zona y Prefecto.

Una forma de dar solución a estos problemas sería a través de la creación de una nueva Zona Fronteras dentro del organigrama de Carabineros, desvinculada de otras funciones y departamentos y dependiente directamente de la Dirección Nacional de Orden y Seguridad, cuyas potestades no se limitaran solo a entregar asistencia técnica. En caso de querer avanzar aún más en esta línea, una opción adicional sería que las unidades fronterizas pasen a depender directamente, en lo operativo, administrativo y disciplinario, de esta nueva Zona Fronteras.

Por último, se hace necesario definir de manera concreta cuál será el rol del Ejército en la protección fronteriza. Esto en virtud del deber de participar en la preparación, anticipación y respuesta frente a amenazas como el crimen organizado y la responsabilidad de colaborar en el control de zonas fronterizas, los cuales se desprenden de la Política de Defensa Nacional de Chile del año 2020.

116. *Ibíd.* Página 3.

Con este escenario a la vista y habiendo revisando la experiencia de EE.UU. y la Unión Europea en esta materia, recae en nuestra institucionalidad nacional la responsabilidad de avanzar, de manera urgente, por la vía de la integración y la coordinación de las distintas agencias que contienen potestades fronterizas. Ello considerando que ya estamos viviendo una crisis en materia migratoria y de avance del crimen organizado transnacional que está teniendo consecuencias sociales en Chile.

Dado que no existe un modelo único para afrontar este desafío, es legítimo pensar tanto en la creación de nuevas agencias fronterizas, como en operar bajo la estructura de las instituciones existentes. Asimismo, puede plantearse que una institución reúna distintas funciones fronterizas, o bien tener a cada una de ellas dispersas en distintos servicios. Lo importante es que, una vez se decida la estructura de coordinación, en donde todas las agencias puedan definir estrategias, compartir información y planificar operaciones conjuntas, los espacios de acción y las funciones de cada una de ellas deben estar claramente delimitadas y deben responder a amenazas específicas de la seguridad fronteriza.

En concreto, los antecedentes analizados en el presente informe nos sugieren impulsar en Chile las siguientes medidas respecto al control fronterizo:

- Crear una estructura que reúna a todas las agencias que ejercen funciones en el ámbito fronterizo y en la que participen sus más altas autoridades.
- Actualizar los reglamentos, directivas y planes de las agencias para armonizar las funciones y evitar que estas se superpongan.
- Generar una estrategia nacional de fronteras en la cual se establezcan ejes, objetivos, indicadores y se señale qué rol le corresponde a cada una de las instituciones involucradas.

- Crear centros de fusión que incentiven el intercambio de información entre las agencias y ejecutar operaciones conjuntas.

- Modificar la estructura orgánica de Carabineros para crear una nueva Zona de Fronteras con dedicación exclusiva y potestades operativas sobre las unidades fronterizas.

- Definir el rol del Ejército tanto en el control fronterizo, como en la respuesta ante amenazas como el crimen organizado.

Para asegurar el éxito en este cometido, todas las iniciativas descritas, por la amplitud de las instituciones involucradas y la cantidad de funciones y territorios en los que se interviene, deben estar dirigidas por el Presidente de la República. Solo de esta manera Chile podría actualizar su institucionalidad y lograr una eficiente gestión integrada de las fronteras.