

# **CIEE**

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
ANEPE.CL

ISSN 0719-4110

CUADERNO DE TRABAJO N°10-2018



**DE LA PROTECCIÓN DE LAS FRONTERAS, A LA GESTIÓN DE LAS  
FRONTERAS: EXPERIENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA APLICABLES  
AL CASO NACIONAL**







**CUADERNOS DE TRABAJO** es una publicación orientada a abordar temas vinculados a la Seguridad y Defensa a fin de contribuir a la formación de opinión en estas materias.

Los cuadernos están principalmente dirigidos a tomadores de decisiones y asesores del ámbito de la Defensa, altos oficiales de las Fuerzas Armadas, académicos y personas relacionadas con la comunidad de defensa en general.

Estos cuadernos son elaborados por investigadores del CIEE de la ANEPE, pero sus páginas se encuentran abiertas a todos quienes quieran contribuir al pensamiento y debate de estos temas.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS es una publicación electrónica del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y está registrada bajo el **ISSN 0719-4110 Cuad. Trab., - Cent. Estud. Estratég.**

Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.

Sitio Web [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl). Teléfonos (+56 2) 2598 1000, correo electrónico [ciee@anepe.cl](mailto:ciee@anepe.cl)

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia.

Autorizada su reproducción mencionando el Cuaderno de Trabajo y el autor.

## DE LA PROTECCIÓN DE LAS FRONTERAS, A LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS: EXPERIENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA APLICABLES AL CASO NACIONAL

Septiembre, 2018  
Mario Puig Morales\*

### RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto analizar la forma en la que las denominadas “amenazas emergentes” afectan el rol soberano de los Estados, en un escenario mundial en el que las fronteras de los países se tornan cada vez más permeables a la acción del terrorismo, del tráfico en sus diferentes formas y a lo que hoy se denomina el crimen organizado, cuya principal característica es la internacionalización de sus acciones y su capacidad para afectar, no solo a la población o a la actividad económica de un país, sino también a sus autoridades, a las instituciones y finalmente a la gobernabilidad de los Estados.

Sudamérica, y particularmente su cono sur, es una zona de baja intensidad de conflictos, pero de alta calificación de riesgos en tanto ha experimentado, durante los últimos años, un preocupante incremento del narcotráfico, de movimientos sociales, así como un fuerte debilitamiento de la confianza en las autoridades y en la institucionalidad en general, elementos que ayudan a generar las condiciones ideales para el actuar de grupos delictivos organizados.

Chile no está inmune a los riesgos de la región, en tanto una parte importante del tráfico de drogas sale a otros mercados por su territorio, siendo además el tercer país consumidor de cocaína en el continente. A lo anterior se suma una migración sin precedentes, con los riesgos asociados que ella conlleva, que han puesto en evidencia una política migratoria y un sistema de control fronterizo imperfecto y con poca capacidad de adaptación. Urge en consecuencia adoptar medidas, tanto a nivel nacional así como en coordinación con otros gobiernos de la región, de modo de restaurar, lo antes posible, la acción de soberanía efectiva del Estado en todo el territorio nacional.

La Unión Europea (UE) posee, sin lugar a dudas, una experiencia inigualable en materias de control migratorio, seguridad cooperativa, seguridad asociativa y en gestión de fronteras, la cual puede servir de modelo para fortalecer la planificación regional y nacional en estas materias.

**PALABRAS CLAVE:** Estado, territorio, soberanía, riesgos y amenazas, gobernanza, asociación y cooperación, gestión de fronteras.

---

\* General de Brigada (R), Magíster en Planificación Estratégica, Prospectiva en Asuntos Internacionales y en Relaciones Internacionales. Graduado del programa de Alta Dirección de Empresas de la Universidad de Los Andes. Actualmente se desempeña como asesor en el Estado Mayor General del Ejército e investigador y profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

## Introducción

Históricamente los Estados han adoptado diversas medidas para impedir, o al menos minimizar, la acción de individuos que, aislados o en grupos organizados, busquen violar las líneas físicas que conforman las fronteras del país, tanto aquellas de naturaleza terrestre, como aérea, marítima o lacustre y prevenir así actos ilícitos que afecten la seguridad de su territorio, de sus habitantes y de sus recursos.

Sin embargo, el paradigma de la seguridad ha variado en forma sustancial durante las últimas décadas y particularmente a partir de dos tendencias en permanente evolución. Por un lado la globalización, que apoyada en las tecnologías disruptivas de las comunicaciones han permitido que los seres humanos, las empresas, las organizaciones y por cierto los propios Estados extiendan, prácticamente sin límites, sus áreas de interés generando movilidad de capitales, de la población y de la cultura, entre los principales. De igual forma aparecen también las nuevas amenazas a los Estados o como se les denomina académicamente las “amenazas emergentes”, entre las que destaca el terrorismo, el tráfico en cualquiera de sus formas, los ciberataques, las migraciones no controladas y el crimen organizado.

Estas nuevas amenazas invaden los espacios territoriales de los Estados, penetrando a través de cualquiera de sus fronteras, afectando la seguridad de la población, contaminando los sistemas de control (policías, servicios de aduanas, etc.) y obligando a las autoridades a destinar recursos especiales para combatirlas. Asimismo, numerosos países han optado,

desde hace algún tiempo, por involucrar a sus fuerzas armadas activamente en el sistema de seguridad interior, ya sea en virtud de legislaciones existentes o generando las modificaciones suficientes que lo permitan.

El cambio de paradigma, consecuencia de los fenómenos descritos, es que los Estados no pueden resguardar su soberanía tan solo a partir de la acción aislada, convencional y reactiva de los servicios aduaneros y policiales, sino que deben articular, de manera global, coordinada y preventiva, un sistema de seguridad de tipo interagencial, en lo que se entiende como el cambio de un esquema que buscaba fundamentalmente la protección de las fronteras, hacia otro que debe buscar la gestión de las mismas y el cual sea capaz de permitir los movimientos e intercambios

propios de un país integrado a la comunidad internacional, pero resguardando los intereses y las condiciones de seguridad que sustenten su supervivencia y desarrollo.

Chile no ha permanecido ajeno a los cambios mundiales; por el contrario, se presenta como un país líder en materia de integración y desarrollo económico, lo cual ha traído consigo los riesgos asociados. En efecto, durante los últimos años la inmigración ilegal ha experimentado un incremento exponencial y también se ha registrado un crecimiento importante de las denominadas amenazas emergentes transnacionales, principalmente el narcotráfico, pero también de otros tipos como el tráfico de animales exóticos, oro y vehículos.

Es evidente entonces que las fronteras de Chile están hoy más permeables que antes, lo que obligará al Estado a cambiar los modelos

**“... los Estados no pueden resguardar su soberanía tan solo a partir de la acción aislada, convencional y reactiva de los servicios aduaneros y policiales, sino que deben articular, de manera global, coordinada y preventiva, un sistema de seguridad de tipo interagencial...”**

actuales de control fronterizo, por alguno que permita coordinar todas las capacidades existentes o por desarrollar y que aseguren la eficacia necesaria.

La UE, con un proceso de integración de más de 50 años de experiencia, ha desarrollado un modelo comunitario base, el cual es adaptado por cada uno de los Estados miembros en función de sus propias realidades. Estas experiencias comunitarias y particularmente los desafíos que enfrenta hoy como consecuencia del incremento de las migraciones ilegales y del terrorismo, pueden constituir un muy buen referente respecto de las tendencias de los riesgos y amenazas, así como un posible modelo de gestión a adoptar o a adaptar.

### El Estado y su territorio

La palabra Estado proviene del latín status y fue utilizada por Maquiavelo para designar la comunidad política organizada con pretensiones de estabilidad y con carácter de permanente. Pero en el lenguaje corriente tiene también otras acepciones y así llamamos Estado, a veces, al conjunto de los gobernantes de una nación y en los Estados descentralizados se suele utilizar este nombre para identificar al poder central por contraposición a los periféricos. Por otro lado, cuando utilizamos la palabra Estado hacia adentro de una comunidad social organizada, tiende a veces a confundirse con el concepto de nación, mientras que hacia fuera, la palabra se utiliza para designar a sujetos o actores del Sistema Internacional<sup>1</sup>.

Lo anterior es un razonamiento necesario para comprender lo que es el Estado, pero por cierto, no es suficiente. La visión del Estado,

como organización política y social, requiere que la completemos con la explicación de determinados rasgos específicos que al contemplarse conjuntamente, la diferencien de otras organizaciones con personalidad jurídica.

Estos rasgos son los llamados elementos del Estado y básicamente consisten en recordar que esa organización no es cualquiera, sino una que se atribuye un poder soberano, que

**“... podemos ya extraer cuáles son los elementos que componen lo que se denomina el Estado – nación; un territorio, una población, un poder soberano y, finalmente, un ordenamiento jurídico.”**

está formada por un conjunto de personas asentadas sobre un territorio en el que se ejerce dicho poder soberano y que actúa atribuyéndose el monopolio de la llamada violencia o fuerza legítima. De esta definición podemos ya extraer cuáles son los elementos que componen lo que se denomina el Estado –

nación; un territorio, una población, un poder soberano y, finalmente, un ordenamiento jurídico.

En el ámbito de las relaciones internacionales modernas, el territorio de un Estado, en cuanto al espacio sobre el que este ejerce sus competencias, es objeto de determinadas ampliaciones de carácter singular. Se trata aquí de extensiones de competencia (extraterritorialidad), que se producen en espacios situados en territorios de otros Estados (como es el caso de las embajadas, por ejemplo) o elementos móviles sujetos a abanderamiento (barcos, aviones). Igualmente se han producido ampliaciones hacia espacios que serían, en principio, res - nullius, es decir de nadie, como el mar o el aire. En el primer caso está el fenómeno de las llamadas aguas territoriales y en el llamado espacio aéreo o de sobrevuelo del espacio territorial terrestre<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> GARCÍA Ruiz, José Luis. Introducción al derecho constitucional. Universidad de Cádiz. 253 p. 2010.

<sup>2</sup> Ibid. p. 51.

Así también, el elemento territorio se ha convertido muy frecuentemente en factor desencadenante de conflictos, a partir de la teoría del espacio vital o necesidad de incremento territorial<sup>3</sup>. Uno de los precursores de la ciencia geopolítica, el geógrafo Rudolf Kjellén, sostenía que el territorio era el primer y más importante factor para que un Estado fuera considerado una potencia.

En su obra “El estado como forma de vida”, lo compara con un organismo biológico, cuya existencia y crecimiento dependerá de la forma como este sea organizado, explotado y protegido<sup>4</sup>. Así, durante muchos años, la protección del estado se asoció a la mantención del territorio o espacio físico que lo conforma, soliendo ser además un principio básico recogido en los textos de las constituciones<sup>5</sup>.

Desde una perspectiva calificada como paradigma realista, Hans Morgenthau señala que el territorio debe ser el factor más estable de un Estado, de él dependerá su poder y para ello debe articular un conjunto de acciones tendientes a mantener su integridad territorial, proteger sus fronteras, relacionarse con los Estados vecinos y generar las condiciones esenciales para el desarrollo<sup>6</sup>.

La soberanía del Estado–nación, está íntimamente ligada a la existencia de un territorio,

como espacio físico, siendo en consecuencia sus fronteras el límite donde termina la acción soberana de un Estado y comienza aquella del vecino o de la comunidad internacional. Sin embargo, producto del fenómeno de la globalización, hoy existen distintas concepciones respecto de los alcances del concepto “Estado territorial” el cual, debido a consideraciones económicas principalmente, pero también sociales, medioambientales e incluso científicas, hoy comparte escenario con otros actores que se mueven en un espacio virtual, diferente al de los Estados<sup>7</sup>.

Pero más importante que el surgimiento de estos nuevos actores, es el hecho de que el concepto de soberanía tiende a debilitarse en beneficio de una supranacionalidad que los mismos Estados han creado, con efectos o consecuencias negativas evidentemente, pero también con importantes beneficios como los mecanismos de seguridad y desarrollo cooperativo y asociativo<sup>8</sup>, los cuales abordaremos posteriormente.

### **Las fronteras, un concepto en evolución**

En derecho internacional se entiende y se acepta por frontera a la línea física que separa los territorios sobre los cuales los Estados ejercen soberanía completa. La finalidad de ella es, en consecuencia, delimitar los espacios que constituyen el territorio de un Estado respecto

**“La soberanía del Estado–nación, está íntimamente ligada a la existencia de un territorio, como espacio físico, siendo en consecuencia sus fronteras el límite donde termina la acción soberana de un Estado y comienza aquella del vecino o de la comunidad internacional.”**

<sup>3</sup> Ibíd. p. 53.

<sup>4</sup> SANTIS, Hernán. La naturaleza de la Geopolítica. Revista Chilena de Geopolítica. 1990.

<sup>5</sup> GARCÍA. Op. Cit. pp. 49–51.

<sup>6</sup> MORGENTHAU, Hans. Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina. 1986.

<sup>7</sup> SANZ Jofré, Jorge. La revalorización del territorio como factor de poder. Revista Escenarios Actuales. Centro de Estudios e Investigaciones Militares. 2014.

<sup>8</sup> BOURDIEU, Pierre. Sobre el Estado. Revista Latinoamericana, Volumen 15, Número 43, 2016, pp. 689-693.

de otro<sup>9</sup>. Los Estados tienen una característica esencial: la soberanía, esto es la facultad de implantar y ejercer su autoridad de la manera en la que lo crean conveniente. Para que el ejercicio de la soberanía por parte de los Estados no perjudique a otros de igual naturaleza, se crean límites definidos en porciones de tierra, agua y aire. En el punto preciso y exacto en que estos límites llegan a su fin es cuando se habla de fronteras<sup>10</sup>.

El origen del concepto moderno de frontera se encuentra en el Tratado de Westfalia<sup>11</sup> el cual significó uno de los puntos más importantes dentro de la historia europea y mundial, por cuanto se trató del primer tratado de carácter multilateral. En efecto, por primera vez en la historia se habló de Estados-naciones y de límites internacionales, elementos que sirvieron para el desarrollo internacional público y que constituyen la base de la sociedad internacional moderna, integrada por múltiples Estados que disponen del atributo de soberanía y se reconocen jurídicamente como iguales.

Sin embargo, desde hace algún tiempo se debate acerca de una redefinición del rol y de las funciones de las fronteras, principalmente en el marco de los cuestionamientos al Estado-nación. Con insistencia las teorías postmodernistas enfatizan una concepción dual de la territorialidad del Estado moderno. Por un

lado, los cambios contemporáneos conducen a un proceso de des-territorialización, en el cual las fronteras tienden a derrumbarse, en tanto los componentes básicos como la soberanía, la territorialidad y el mismo poder pierden vigencia<sup>12</sup>.

**“... aun cuando se evidencian una serie de realidades superpuestas en el contexto global, el mundo persiste con fronteras, pero con variaciones en su función, principalmente debido a la integración económica.”**

Por otra parte, es importante destacar que las fronteras, como elementos de separación, operan a diferentes escalas y en distintos contextos espaciales, tales como el internacional, el nacional, el regional y el local. Sin embargo, la mayor parte de las funciones fronterizas se dan en el contexto local, jugando la realidad diaria

fronteriza un papel importante en el proceso de construcción del área de frontera. En este sentido se distinguen tres escalas territoriales; la primera dentro de la cual el Estado, como “contenedor de poder”, tiende a preservar las fronteras existentes. En la segunda, el Estado actúa como “contenedor” de riqueza” y tiende hacia la formación de grandes territorios. En la tercera, concebida como una escala local, el Estado, como contenedor cultural, tiende a la creación o fortalecimiento de pequeños territorios<sup>13</sup>.

Sin embargo, aun cuando se evidencian una serie de realidades superpuestas en el contexto global, el mundo persiste con fronteras, pero

<sup>9</sup> GARCÍA Jiménez, Antonio; BELTRÁN Orenes, Pilar y NÚÑEZ Puente, Sonia. Una aproximación al concepto de frontera virtual. Identidades y espacios de comunicación. Revista Latina de Comunicación Social. 2010.

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ, Juan Carlos. El concepto frontera en la geografía humana. Perspectiva geográfica, número 17, pp. 71-96. 2014.

<sup>11</sup> Tratado que puso fin a la Guerra de los Treinta Años, iniciada en 1618, con la defenestración de Praga.

<sup>12</sup> BRADSHAW, Roy y LINARES, Rosalba. Fronteras: una visión teórica en el período contemporáneo. Aldea Mundo, vol. 4, número 7, pp. 14-19. 1999.

<sup>13</sup> PÉREZ-TAYLOR, Rafael. Fronteras reales, fronteras imaginarias. Antropologías de las fronteras. Alteridad, historias e identidad más allá de la línea, pp. 61-70. 2007.

con variaciones en su función, principalmente debido a la integración económica. La función tradicional de la frontera como muros y barreras servidas para bloquear o restringir los movimientos de personas y bienes, con el fin de preservar la seguridad, la economía y la integridad cultural del Estado está cambiando junto con la acelerada intensificación de las relaciones transnacionales.

Las fronteras son escenarios de una serie de movimientos expresados en cruces diarios, semanales o por días que no siempre tienen por objetivo el establecimiento en el “otro lado”. Por lo tanto, la noción de movilidad es más apropiada para comprender los movimientos en torno o a través de las fronteras porque es más amplia y comprende más aspectos que la migración. En efecto, las asimetrías entre países convierten a las fronteras en un recurso, en la medida que el cruce proporciona ganancias que no se obtienen en el territorio nacional, o por lo menos no en la misma proporción<sup>14</sup>.

### La seguridad del Estado

La seguridad consiste en una condición que se desea alcanzar para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social, económico, cultural, etc., y es resultado de un conjunto de acciones destinadas a preservar los intereses nacionales<sup>15</sup>. El objetivo de la seguridad es generar una condición y una sensación de estabilidad, de ausencia de amenazas y sus acciones están orientadas a

asegurar la protección, la integridad territorial, la de sus habitantes y de esa forma el libre ejercicio de la soberanía. En estas dos esferas, Estado y ciudadanos, es donde se enmarca la seguridad nacional. Tres son los parámetros fundamentales para establecer los niveles de seguridad requeridos: la identificación del agente hostil, la definición de los bienes a proteger y

**“... los fenómenos inherentes a la globalización ya señalados y particularmente las denominadas “nuevas amenazas”, han obligado a los Estados a reorientar sus sistemas de seguridad y la institucionalidad necesaria para enfrentarlas.”**

la elección del grado de cobertura deseable. Fijados estos parámetros y teniendo presente los medios disponibles, es posible formular el grado o nivel de seguridad a alcanzar<sup>16</sup>.

En la segunda mitad del siglo XX y en un mundo dominado por el enfrentamiento ideológico de la Guerra Fría,

seguridad y defensa eran conceptos sinónimos. En ambos casos el Estado constituía el objeto referente, pues era este quien proporcionaba seguridad y defensa a los individuos que vivían al interior de sus fronteras. Así, la seguridad de los ciudadanos se garantizaba a través de la defensa del Estado. Este modelo de seguridad nacional trataba, por sobre todo, de defender la soberanía como columna vertebral de todos los intereses de la nación.

En el ámbito de los riesgos y amenazas, uno de los elementos o características que surgen a partir del fin de la Guerra Fría es la imbricación o interpenetración de los conceptos de “seguridad interior” y de “seguridad exterior”. En efecto, los fenómenos inherentes a la globalización ya señalados y particularmente las denominadas “nuevas amenazas”, han obligado a los Estados

<sup>14</sup> TAPIA Ladino, Marcela. Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: reflexiones para un debate. Estudios fronterizos, vol. 18, número 37, pp. 61-80. 2017.

<sup>15</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro de la Defensa Nacional de Chile, Capítulo VI, Conceptualización de la Defensa Nacional. Edición 2017.

<sup>16</sup> ANEPE. CEE. Retos a la Seguridad y Defensa: aportes para la reflexión. Cuaderno Trabajo, Edición Especial. 2015.

a reorientar sus sistemas de seguridad y la institucionalidad necesaria para enfrentarlas. A este fenómeno se une la creciente implicación de las naciones en organizaciones supranacionales, por lo que el anterior concepto se ha sustituido en gran medida por la diferenciación entre amenazas propias y aquellas compartidas con otros actores. Las amenazas más claramente identificadas y que destacan por su probabilidad y peligrosidad, normalmente interrelacionadas entre sí, presentan hoy un carácter casi universal al ser común a la mayoría de los Estados<sup>17</sup>.

Así, el nuevo debate ha incorporado diferentes concepciones de seguridad, como la seguridad colectiva, la cooperativa y la asociativa.

Lo que observamos en estos enfoques sobre seguridad, es que necesariamente vamos hacia un nuevo paradigma, desde uno realista, donde el Estado es el único actor cuando se trata de temas de seguridad, hasta las teorías de la interdependencia, que a diferencia del primero, atiende a múltiples actores y variables de tipo económicas, políticas y sociales, además de las militares.

La seguridad cooperativa es un enfoque que enfatiza más en la confianza y la seguridad, que en la disuasión. Es incluyente más que excluyente ya que no limita el ingreso de nuevos miembros, favorece el multilateralismo más que el bilateralismo, privilegia las soluciones no militares, supone que los Estados son los actores

principales en el sistema de seguridad, no exige la creación de instituciones de seguridad formales, pero tampoco las rechaza y, sobre todas las cosas, resalta el valor del diálogo sobre una base multilateral. La seguridad cooperativa transforma la noción de soberanía, como históricamente se ha entendido, en un concepto de co-soberanía en el que la preeminencia de los intereses generales da lugar a un panorama de soberanía ampliada<sup>18</sup>.

En la seguridad colectiva o de integración, los países pertenecientes a un organismo multilateral de seguridad aceptan renunciar al uso de la fuerza y prometen ayudar a cualquiera de los miembros de la comunidad en el

caso de que otro Estado recurra al uso de la fuerza. Es un sistema que contempla una reacción de fuerza de parte de la comunidad internacional, en caso de quebrantamiento de la paz internacional<sup>19</sup>. Su máxima expresión institucional está representada por el sistema actual de las Naciones Unidas. La seguridad colectiva fue la base para la construcción de sistemas de seguridad subregionales y presupone la disposición de los Estados a dejar la guerra en manos de un órgano internacional que garantizará su imparcialidad<sup>20</sup>.

Finalmente, la seguridad multidimensional, como el concepto más nuevo en las relaciones internacionales, se da tras la aparición de las nuevas amenazas. Estas han obligado a

**“... la seguridad multidimensional, como el concepto más nuevo en las relaciones internacionales, se da tras la aparición de las nuevas amenazas. Estas han obligado a desarrollar nuevas estrategias que involucren a todos los estamentos de la sociedad y al Estado,..”**

<sup>17</sup> ÁLVAREZ, Jaime Alberto. Evolución del concepto de seguridad hemisférica a la luz de las nuevas amenazas. Criterio Libre Jurídico. Volumen 14, número 1. 2018.

<sup>18</sup> VITELLI, Marina. América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. Foro internacional número 56. pp. 724-755. 2016.

<sup>19</sup> *Ibíd.* p. 730.

<sup>20</sup> ÁLVAREZ. *Op. Cit.* pp. 142–143.

desarrollar nuevas estrategias que involucren a todos los estamentos de la sociedad y al Estado, en particular en su prevención y neutralización. Es una respuesta integral contra los factores de inseguridad modernos. Empero, no es un concepto que reemplace o se oponga a los anteriores sino muy por el contrario, es absoluta y necesariamente complementario<sup>21</sup>.

### Gobernanza y desarrollo, el Estado en acción

El término gobernanza viene utilizándose, desde fines del siglo pasado, para designar la eficacia, la calidad y la buena orientación de la intervención del Estado, en lo que a veces se define como una “nueva forma de gobernar<sup>22</sup>. La rápida difusión de la palabra desde los años 90 parece implicar un cambio de paradigma en las relaciones de poder. Se ha percibido la insuficiencia del concepto clásico de “gobierno” para describir las transformaciones que se han ido produciendo en el contexto de la globalización.

Ante el surgimiento de empresas multinacionales, con presupuestos a veces superiores a los de ciertos Estados soberanos o de organizaciones no gubernamentales y con una creciente capacidad de acción y de presión, tanto en los ámbitos local como internacional, los gobiernos han pasado de ser la referencia

central de la organización política a ser uno de sus componentes.

La gobernanza es una noción que busca, antes que imponer un modelo, describir una transformación sistémica compleja, que se produce a distintos niveles- de lo local a lo mundial- y en distintos sectores público, privado y civil<sup>23</sup>.

La capacidad del Estado para ejercer su rol soberano está compuesta por tres dimensiones a saber: la autonomía respecto de actores no estatales, la competencia organizacional de las agencias estatales y el alcance territorial de las instituciones. Estas dimensiones, que adquieren per se la denominación de “condiciones básicas o esenciales”, son complementarias y materializan lo que se ha denominado como la capacidad de gobernanza de un Estado<sup>24</sup>.

Así, entonces, gobernanza puede ser definida como la forma en que un gobierno asume que el desarrollo es el resultado de la acción concertada de distintos actores que intervienen y actúan en las esferas económicas, sociales, políticas y de la seguridad. El supuesto para su eficacia es que para coordinar los esfuerzos se requiere de una inteligencia coordinada, basada en una cierta coherencia de objetivos, estudios, análisis,

**“... gobernanza puede ser definida como la forma en que un gobierno asume que el desarrollo es el resultado de la acción concertada de distintos actores que intervienen y actúan en las esferas económicas, sociales, políticas y de la seguridad.”**

<sup>21</sup> Ibíd. pp. 144–145.

<sup>22</sup> MAYORGA, Fernando y CÓRDOVA, Eduardo. Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. Proyecto Gobernanza. Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo. Ginebra, 2007.

<sup>23</sup> PÉREZ-CARDOZO, G. S. “Gobernanza y gobernabilidad”. Bitácora Urbana Territorial. 2018.

<sup>24</sup> VON HAU, Mathias. State capacity and inclusive development: new challenges and directions. 2012. En: GARCÍA Pinzón, Viviana. Políticas públicas y zonas extremas en el norte y sur de Chile: aproximación desde el marco de las coaliciones promotoras. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Colección de Investigaciones N° 37, 2015.

visiones y acciones, que influyan limitando los riesgos y generando oportunidades<sup>25</sup>.

En la gobernanza moderna el Estado y la sociedad civil cooperan entre sí. Esta forma de interacción se ha desarrollado recientemente en los países de Europa Occidental, que acostumbraban tener Estados fuertes. Es también algo típico de la UE y de la “gobernanza global”. La gobernanza moderna puede surgir y funcionar únicamente cuando se satisfacen algunos pre-requisitos institucionales y estructurales, tanto del lado de la estructura política como del lado de la sociedad.

Las autoridades políticas tienen que ser fuertes y competentes, lo que no significa arbitrarias ni omnipotentes. Deben tener frente a ellas una sociedad civil en la que los individuos gocen de igualdad como ciudadanos y en la que los intereses privados encuentren una expresión organizada.

### La coordinación interagencial

La coordinación interinstitucional, o interagencial, es un proceso mediante el cual se concertan y se sincronizan medios y esfuerzos de dos o varias instituciones o agencias estatales que buscan generar valor en la gestión pública y para lograr objetivos definidos. Se logra a partir de la interacción de los procesos de información, consulta, programación paralela y concurrente y acción la conjunta<sup>26</sup>.

Un aspecto clave para el éxito de la coordinación interagencial es el establecimiento de una cultura relativa a la materia, con sus propios valores, metas, políticas, procedimientos, liderazgo y procesos de toma de decisiones. Existen cuatro factores estratégicos que dificultan el establecimiento de esta cultura: primero, la inexistencia de una política de coordinación

**“Un aspecto clave para el éxito de la coordinación interagencial es el establecimiento de una cultura relativa a la materia, con sus propios valores, metas, políticas, procedimientos, liderazgo y procesos de toma de decisiones.”**

definida y conocida por todas las entidades; segundo, la inexistencia de una autoridad independiente responsable del desarrollo y capacitación de funcionarios en esta política; tercero, la existencia de diferencias entre las entidades en su estructura regional para la ejecución de sus políticas y programas, y cuarto,

políticas de gestión que privilegian la visión de espiral y no de conjunto.

Las estructuras que se forman para la coordinación interagencial, como cualquier organización, deben tener una visión, misión y objetivos definidos. Sin embargo, estas estructuras enfrentan el reto de planificar y ejecutar simultáneamente. De esta manera, la coordinación no es sólo desarrollo técnico sino un proceso político con dos niveles: un primer nivel relacionado con la definición de directrices, que guíen la acción interagencial y el segundo relacionado con la implementación de las políticas y medidas<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> FERNÁNDEZ, Margarita. Gobernanza y articulación de actores en experiencias de desarrollo de los territorios de Chile, En: DELAMAZA, Gonzalo, CUNILL, Nuria y JOIGNANT, Alfredo. Nueva agenda de descentralización de Chile. Universidad de los Lagos, 2012. p. 332.

<sup>26</sup> MOLANO Aponte, Diego Andrés y FRANCO, Juan Pablo. La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática. Desafíos 2006, número 14, pp. 338-381.

<sup>27</sup> Ibíd. p 322.

## La Unión Europea (UE) y la seguridad en sus fronteras

Los orígenes de la cooperación en Europa, en materias de seguridad y control fronterizo, se sitúan en el contexto de la puesta en marcha de la Unión Aduanera (UA), dando origen al convenio de Nápoles del año 1967, para normar los intercambios entre los Estados miembros. Este instrumento buscaba prevenir, investigar y reprimir infracciones aduaneras, a través de la cooperación transfronteriza, haciendo posible que agentes de un Estado pudieran actuar en el territorio de otro Estado miembro<sup>28</sup>.

Luego, a partir del año 1975, se profundizan los acuerdos, ahora en materias netamente de seguridad comunitaria, con el denominado 'Grupo de Trevi'<sup>29</sup>, conformado por un consejo de ministros de Interior de los nueve países, integrantes de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), que decidieron mantener conversaciones conjuntas sobre la problemática terrorista, delincuencia organizada, orden público e intercambio de conocimientos y experiencias. Se trataba, en su origen, de una colaboración delimitada por un espacio supranacional, pero lo que de verdad importaba, fue que se iniciaba un conocimiento y confianza mutua o recíproca, único modo de lograr el verdadero intercambio de información policial<sup>30</sup>.

El Tratado de Maastricht del año 1992 y que entró en vigencia al año siguiente, dio un impulso a los acuerdos informales en cuanto a las temáticas

de justicia e interior, con la creación de tres pilares, donde el tercero de ellos contemplaba la cooperación policial y judicial penal<sup>31</sup>. En concreto, este nuevo alcance en la cooperación abarcó nueve aspectos de interés común: el asilo, el paso de las fronteras exteriores, la inmigración, la lucha contra la droga, la lucha contra el fraude internacional, la cooperación en materia civil, la cooperación en materia penal, la cooperación aduanera y la cooperación policial.

Por su parte el Tratado de Ámsterdam, del año 1997 y que entró en vigor el 1 de mayo del año 1999, tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros de la UE, pasó a convertirse en la nueva normativa legal comunitaria haciendo énfasis en la libre circulación, justicia, política exterior y seguridad común. Junto con esta actualización de los acuerdos se define la Policía Europea, (EUROPOL), que comenzaría recién a funcionar el año 2004 y también nace la figura de "mister PESC"<sup>32</sup>, como ministro de relaciones exteriores de la UE.

Con el propósito de optimizar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, el Consejo Europeo adoptó en Viena, el 3 de diciembre de 1998, un plan de acción que fue confirmado en Pörtlach y cuyo objetivo era fijar las líneas generales del nuevo espacio, entendiendo que las nociones de libertad, seguridad y justicia eran inseparables por tener como denominador común a las personas.

<sup>28</sup> FERNÁNDEZ José Carlos. "El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la constitución europea". Revista Jurídica Española La Ley. 2004, 4. D-195, pp.1867-1881. ISSN: 0211:2244

<sup>29</sup> Acuerdo de cooperación policial contra el terrorismo, extremismo y violencia internacional. Conformado por los ministros de justicia e interior de los países participantes.

<sup>30</sup> DÍAZ Díaz, José Enrique. "Cooperación y colaboración internacional en la lucha contra el terrorismo". Real Instituto Elcano. N°29. 2007.

<sup>31</sup> El tercer pilar de los acuerdos comunitarios se refiere a las migraciones, el terrorismo y el narcotráfico.

<sup>32</sup> La Política Exterior y de Seguridad Común, (PESC), es una de las dos plataformas o medios de actuación en que se estructura la acción exterior de la UE. La PESC abarca potencialmente a todos los ámbitos de la política exterior y las relaciones internacionales, así como aquellas relacionadas con la seguridad y aquellas que podrían conducir a una defensa común.

Después de los acontecimientos terroristas de septiembre de 2001, en los Estados Unidos de NA, la Comisión promueve una gestión integrada de frontera, (IBM) por su sigla en inglés (Integrated Border Management), considerado el precedente de la Frontex.

El Consejo de Sevilla, por su parte, en junio de 2002 lanzó el Plan para la Gestión de las Fronteras Externas y recomendó que los Estados intentasen hacer cooperaciones con terceros Estados para tratar los flujos migratorios. Por su parte, el Consejo Europeo, en Salónica, presentó una estructura comunitaria de operación y, el Parlamento, en septiembre de 2003 exhibió un informe sobre la viabilidad de control de las fronteras políticas, estableciendo áreas prioritarias como la identificación de las rutas de inmigración ilegal, la cooperación con terceros países, las estructuras operativas efectivas y aspectos legales de los controles en las fronteras marítimas<sup>33</sup>.

### El acuerdo de Schengen

A través del Acuerdo de Sarrebruck, en el año 1984, Francia y Alemania articularon un conjunto de medidas destinadas a rebajar los controles de las personas en el tránsito entre sus fronteras comunes. En forma paralela, Alemania aplicó el mismo criterio con los países del Benelux<sup>34</sup>. Ante estas iniciativas, los cinco países hasta

entonces involucrados deciden firmar, el 14 de junio del 1985, el acuerdo de Schengen con el fin de suprimir los controles respecto de las personas, mercaderías y servicios en el tránsito fronterizo y radicar estos esfuerzos en las fronteras exteriores de esta “nueva región”<sup>35</sup>.

**“... el Parlamento, en septiembre de 2003 exhibió un informe sobre la viabilidad de control de las fronteras políticas, estableciendo áreas prioritarias como la identificación de las rutas de inmigración ilegal, la cooperación con terceros países, las estructuras operativas efectivas y aspectos legales de los controles en las fronteras marítimas.”**

El Acuerdo fue completado con el Convenio de Schengen, firmado el año 1990, mediante el cual se definieron las condiciones y garantías para establecer un espacio sin controles en las fronteras interiores. Tanto el Acuerdo como el Convenio fueron integrados a la legislación de la UE<sup>36</sup>. En la actualidad veintiséis países forman parte del espacio Schengen: veintidós son Estados miembros de la

UE-a excepción de Bulgaria, Croacia, Chipre, Rumania, Irlanda y Reino Unido- y cuatro son extracomunitarios, específicamente Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

El Acuerdo dio lugar a una zona libre de controles fronterizos internos entre los países Schengen, manteniéndose los controles en fronteras exteriores entre un miembro del espacio y otro Estado no perteneciente. Las principales medidas que se pueden incluir dentro del Acuerdo son:

- Supresión de controles de personas en fronteras interiores, supresión de obstáculos

<sup>33</sup> FERNÁNDEZ. Op. Cit. pp. 7 -12.

<sup>34</sup> Acrónimo formado por las primeras letras de los países de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, integrantes de un acuerdo de unión económica y de supresión de derechos de aduana, firmado en el año 1944.

<sup>35</sup> ILLAMONA Dausá, Mariona. Hacia una gestión integrada de las fronteras: El Código de Fronteras Schengen y el cruce de fronteras en la Unión Europea. Editorial CIDOB. Barcelona. 2008. ISSN. 1697-7734

<sup>36</sup> COMISIÓN EUROPEA. Schengen Área. Comisión Europea. [En línea] [Fecha de consulta: 15 mayo 2018]. Disponible en: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen>.

y restricciones a la circulación en pasos fronterizos.

- Aplicación de normas en aeropuertos.
- Política común de visado.
- Cooperación policial pasiva.
- Asistencia judicial.
- Regulación del Sistema de Información.

Los Estados Schengen coordinan sus acciones en las fronteras externas comunes, con el fin de garantizar la seguridad dentro del espacio sin fronteras. Según datos de la CE, se crearon más de cincuenta centros de cooperación bilateral o multilateral, así como equipos conjuntos. Esto permite un intercambio de información más rápido y eficiente frente a posibles amenazas.

### La FRONTEX

A partir del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) y el Acuerdo Schengen, era necesario articular el asunto inmigratorio, de asilo y frontera. La libre circulación de personas ha sido una consecuencia de la integración europea desde la década del 50. Los cuatro fundamentos de la Unión establecidos en el Tratado de Roma de 1957 son: la libre circulación de personas, de capitales y de mercancía y servicios.

Además con el propósito de mejorar las acciones y trabajos del Órgano Común, el 26 octubre del año 2004 fue creada la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las

Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX).

LaFRONTEX ayuda a las autoridades fronterizas de los diferentes países de la UE en las áreas de operaciones conjuntas, planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las operaciones conjuntas llevadas a cabo en todas las fronteras exteriores (mar, tierra y aire).

**“No obstante,  
continúan siendo  
los propios Estados  
los responsables del  
control de sus fronteras  
exteriores,...”**

La FRONTEX tiene por tarea principal identificar las mejores prácticas llevadas a cabo en la gestión de las fronteras y aportar asistencia técnica y conocimientos a los países. No obstante, continúan siendo los propios Estados los responsables del control de sus fronteras exteriores, por lo que las disposiciones adoptadas por la agencia, relativas a actividades específicas que se lleven a cabo en la frontera exterior de un Estado determinado o a una distancia inmediata de dicha frontera, deben contar con el voto favorable del Estado implicado.

Asimismo, la Agencia facilita la cooperación operacional entre los Estados miembros y países terceros, lo que comporta asegurarse la presencia e influencia de la comunidad más allá de sus fronteras y simultáneamente traspasar parte de la responsabilidad en la seguridad de la comunidad a los países terceros.

Además, la Agencia puede prestar ayuda en cooperaciones operativas entre países, a través de la coordinación. En este sentido, coopera directamente con los Estados afectados, al menos dos, para coordinar conjuntamente operaciones o proyectos destinados a mejorar la vigilancia en las fronteras exteriores.

<sup>37</sup> FERNÁNDEZ Rozas, J.C. Loc. Cit.

## Situación actual de la institucionalidad de la seguridad en la Comunidad Europea

La severa crisis migratoria que afecta al mundo, así como la proliferación de los ataques terroristas, llevó a que algunos Estados Schengen, miembros de la UE, optaran por el establecimiento de políticas para restringir la libre circulación y, más específicamente, para reintroducir controles fronterizos intra-Schengen. En efecto, el año 2011 con el inicio de la denominada Primavera Árabe<sup>38</sup> se inició un incremento en el flujo migratorio hacia Europa y un porcentaje importante de ellos en carácter de irregular.

El mayor de estos flujos de migrantes irregulares se dirigió a Malta o al sur de Italia, desde el norte de África por la vía marítima. Muchos de los refugiados siguieron camino hacia otros Estados europeos, particularmente hacia Francia, Alemania e Inglaterra. Ante la masividad de inmigrantes y la inadecuada protección de las fronteras externas comunes de los Estados de la UE, Francia decidió, en abril de 2011, establecer controles fronterizos en la frontera con Italia. Ya para el 2014 se comienza a notar un flujo migratorio ascendente ante el recrudecimiento de los conflictos en diferentes países árabes.

Para el 2015, casi un millón de ciudadanos pertenecientes a aquellas zonas de conflicto

lograron alcanzar territorio europeo. Frente a esta crisis y ante la falta de acción política conjunta en las fronteras externas, otros estados siguieron el ejemplo de Francia<sup>39</sup>.

Estas decisiones políticas se encuentran reguladas por el Código de Fronteras Schengen, en su Reglamento N° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, sobre el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores, el cual establece que, excepcionalmente, si existe una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, un estado miembro podrá restablecer el control fronterizo en las fronteras interiores, durante un período limitado no superior a 30 días o mientras se prevea que persiste la amenaza grave. La amplitud y duración del restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores no excederá lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave<sup>40</sup>.

Por su parte, la UE ha incorporado controles sistemáticos en fronteras externas y también generó el fortalecimiento de la FRONTEX<sup>41</sup>. Esta “nueva” agencia recibió una ampliación importante de recursos, tanto presupuestario como de personal, así como un incremento de sus competencias. También en el 2016 se implementó el denominado paquete de “fronteras inteligentes”, cuyo objetivo es “modernizar la gestión de las fronteras mediante

---

<sup>38</sup> Se denomina Primavera Árabe, a la serie de manifestaciones populares que se dieron en el Mundo Árabe. Las protestas que comenzaron en Túnez y que se extendieron principalmente hacia Egipto, Yemen, Bahrein, Libia y Siria, tenían como finalidad obtener de los regímenes reformas políticas, económicas y justicia social.

<sup>39</sup> CASARES, María Laura. El aumento de la seguridad fronteriza ante la crisis migratoria: amenaza el espacio Schengen. Universidad Nacional de Rosario. 30 de abril 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de junio 2018] Disponible en: < <http://hdl.handle.net/2133/11387>>.

<sup>40</sup> Comisión Europea: “Schengen Área”. [En línea] Comisión Europea. [Fecha de consulta: 15 de mayo de 2018]. Disponible en <https://ec.europa.eu>.

<sup>41</sup> Bajo la regulación 2016/1624, se crea la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Este nuevo organismo se encuentra compuesto por la Agencia Europea de Fronteras y Guardacostas y las autoridades nacionales y guardacostas responsables de la gestión de las fronteras. Su misión es la promoción, coordinación y desarrollo de las fronteras europeas. Dentro de sus funciones principales se puede destacar el monitoreo de los flujos migratorios.

la automatización de los controles fronterizos y la mejora de la información de entrada y salida”. Según datos de la Comisión Europea, con la mejora en la seguridad de los bordes exteriores y la limitación de la migración irregular, gracias a la incorporación de la FRONTEX y el acuerdo de 2016 con Turquía<sup>42</sup>, la migración irregular ha decrecido en un 90%.

En noviembre del año 2017 cinco Estados Schengen (Alemania, Austria, Francia, Suecia, Dinamarca), notificaron a la Comisión Europea, la intención de extender por seis meses más, hasta mayo de 2018, los controles fronterizos. El gobierno de Francia notificó el mantenimiento de controles en la totalidad de sus fronteras internas, mientras que los cinco

Estados restantes mantendrán controles fronterizos en determinadas fronteras. Así, la clara resistencia a eliminar los controles fronterizos internos por parte de los gobiernos de los Estados miembros, surge ante la crisis migratoria y la amenaza terrorista de los últimos años que ponen en peligro la seguridad interna y el orden público. Esto lleva a los Estados a priorizar sus propios intereses, lo cual compromete la conservación del espacio Schengen.

Por su parte, Bruselas intenta preservarlo y resguardarlo dándole mayor flexibilidad con su nueva propuesta, entendiendo que el área

Schengen es esencial para el proceso de integración y una posible renuncia a aquella podría suponer un riesgo para el futuro de la Unión Europea.

### Chile y la situación de su seguridad fronteriza

#### Las políticas de orden territorial en zonas fronterizas

Chile ha definido sus zonas fronterizas atendiendo a las condiciones particulares de sus límites internacionales, a las características dominantes de aislamiento y también en función del cumplimiento de tratados internacionales de efectos permanentes, sujetos a una legislación específica<sup>43</sup>.

Por otra parte, con los países vecinos los Comités de Integración y Fronteras han sido una herramienta que puede ser calificada como un avance para establecer canales que den vitalidad a las zonas fronterizas, facilitando el flujo transfronterizo de personas y bienes y dinamizando las comunidades más aisladas y desfavorecidas.

En el mismo orden se inscriben los corredores bioceánicos, principalmente de enlace terrestre, derivados de lo que se conoce como “ejes de integración y desarrollo”, lo que implica un enfoque más integral de conectividad y de desarrollo productivo de tipo transnacional<sup>44</sup>. La política en zonas fronterizas se complementa con aquella de desarrollo de zonas aisladas y zonas

**“...la clara resistencia a eliminar los controles fronterizos internos por parte de los gobiernos de los Estados miembros, surge ante la crisis migratoria y la amenaza terrorista de los últimos años que ponen en peligro la seguridad interna y el orden público.”**

<sup>42</sup> El acuerdo entre la Unión Europea y Turquía establece que “los migrantes irregulares y solicitantes de asilo que llegados a las islas griegas desde Turquía y cuyas solicitudes se las declara inadmisibles deben ser devueltos a este último país” (UE, 2016). A cambio de ello, el país turco recibirá asistencia financiera y humanitaria y la posibilidad de que sus ciudadanos puedan viajar por los países de la zona Schengen sin requerir visado. Además, la UE se compromete a retomar el proceso de adhesión de Turquía a UE.

<sup>43</sup> MDN. Op. Cit. pp. 60–61.

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 62.

extremas, la cual contempla la implementación de planes, programas y proyectos, cuyo objetivo es la reinserción de estas zonas en el desarrollo económico nacional. Esto supone medidas complementarias que permitan generar las condiciones de seguridad, tanto a los entes inversores, como a la población en general. En las zonas y espacios fronterizos y/o aislados, las instituciones de las Fuerzas Armadas contribuyen a la seguridad y al desarrollo local y regional, coadyuvan a las relaciones con los países vecinos y a los procesos de cooperación y de integración<sup>45</sup>.

La protección de las fronteras terrestres es un asunto en el que se produce una superposición aparente de competencias y jurisdicciones entre las Fuerzas Armadas (especialmente con el Ejército) y las de Orden y Seguridad Pública. En efecto, el citado D.S. N° 272 del 26 de marzo de 1985 establece, en su artículo 9°, que son misiones específicas del Ejército, entre otras, la preservación de la seguridad de las fronteras terrestres de toda acción provocada desde el exterior.

Paralelamente, el artículo 3° de la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, radica en dicha Institución la vigilancia policial de las fronteras, sin especificar de qué tipo de frontera se trata (terrestre, aérea o marítima), mientras que el artículo 5° del Decreto Ley 2.460, Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones, le otorga a la PDI el control del ingreso y salida de personas del territorio nacional.

No obstante lo anterior, una adecuada interpretación asignaría al Ejército la preservación de las fronteras terrestres de toda acción proveniente desde el exterior, en coherencia con la misión constitucional de las Fuerzas Armadas cual es la protección del territorio de amenazas exterior de naturaleza militar.

A su turno, Carabineros debe ejercer la vigilancia de las fronteras desde su misión de orden y seguridad interna y de apoyo a la vigencia del Estado de derecho. En consecuencia, la policía uniformada debe vigilar las fronteras para prevenir la comisión de delitos, especialmente el ingreso ilegal de personas, el contrabando y demás tráficó ilícitos,

cualquiera sea su naturaleza<sup>46</sup>.

### **Las políticas del mar territorial y espacios marítimos**

Las políticas nacionales para el territorio marítimo, así como la seguridad de sus fronteras, se generan de la definición de los intereses marítimos, los cuales están relacionados con el derecho al uso y goce exclusivo de los recursos y beneficios suministrados por el mar, el lecho marino, las corrientes, las mareas y, en general, todos los productos susceptibles de aprovechar para beneficio del Estado y sus habitantes<sup>47</sup>.

La política oceánica de Chile se construye a partir de lineamientos de carácter estratégico, acordes con la realidad e intereses del Estado. En tal sentido, el Estado, a través de la Armada de Chile, ejerce funciones de seguridad en los océanos, tanto en el marco de los objetivos e

<sup>45</sup> *Ibíd.* p. 63.

<sup>46</sup> ANEPE. *Op. Cit.* pp. 91–93.

<sup>47</sup> MDN. *Op. Cit.* p. 64.

intereses propios, así como aquellos derivados de la cooperación internacional. Entre los principales objetivos se pueden señalar:

- Fiscalizar el cumplimiento de la legislación chilena e internacional en los espacios bajo jurisdicción, con el fin de resguardar la soberanía y asegurar el desarrollo y bienestar de la Nación.
- Ampliar, robustecer y sostener las capacidades necesarias para un efectivo y oportuno control del patrimonio acuático y subacuático.
- Mantener una capacidad naval y marítima para ejercer en forma eficaz y con permanencia la vigilancia oceánica y la protección de las bases.
- Prevenir y neutralizar actos ilícitos y acciones que impidan el desarrollo seguro y continuo de la actividad marítima<sup>48</sup>.

En lo que dice relación con la seguridad y protección de las fronteras marítimas, el D.S. N° 272 entrega a la Armada la vigilancia y el control de las actividades que se desarrollan en las costas, espacios marítimos y lacustres de jurisdicción nacional, lo que comprende todo el mar territorial. Ahora bien, la Armada ejerce tal responsabilidad por medio de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DGTM y MM), cuya ley orgánica, el DFL 292 de 1953, varias veces modificada, fija su competencia funcional y geográfica. El Director, las autoridades marítimas y los demás funcionarios en quienes el Director o las autoridades marítimas deleguen tales facultades, podrán efectuar allanamientos, incautaciones y arrestos, dentro de sus funciones de Policía Marítima<sup>49</sup>.

## Las políticas para el espacio aéreo y espacial

El Estado de Chile reconoce la necesidad de tener una visión realista y uniforme sobre el espacio aéreo nacional, lo que se expresa en una Política Aeronáutica Nacional. La actividad aeronáutica contribuye al desarrollo económico y social del país y ella se complementa con la Política de los Cielos Abiertos, de la cual Chile es pionero a nivel mundial. La estructura del espacio aéreo es complementaria a las necesidades de mayor conectividad y seguridad en la navegación, estructurándose de esta forma un uso flexible y que permite la convivencia armónica de todos los actores que en él operan<sup>50</sup>.

En relación con el control territorial del espacio aéreo, el Código Aeronáutico, en su artículo 1° reconoce la soberanía absoluta de Chile sobre el mismo, en tanto el artículo 11° del D.S. N° 272, dispone para la Fuerza Aérea, como misión específica de tiempo de paz, el ejercer la vigilancia y el control positivo del espacio aéreo nacional<sup>51</sup>.

Aplicando el principio de especialización, es dable considerar que la protección de las fronteras aéreas es exclusiva de la Fuerza Aérea, aun cuando con limitaciones en el sentido de no poder ejercer tareas de seguridad interior, salvo que se trate de repeler un ataque externo en los términos del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>52</sup>.

En los últimos años la actividad aeronáutica ha incorporado una nueva dimensión, la espacial, lo que derivó en la consolidación de un Sistema Aeroespacial chileno, en el que interactúan las

<sup>48</sup> GOBIERNO DE CHILE. Política Oceánica Nacional de Chile, 3. Seguridad y Océanos. pp43-45. [En línea]. Ministerio de Relaciones Exteriores. [Fecha de consulta: 25 de mayo de 2018]. Disponible en <https://minrel.gob.cl>

<sup>49</sup> DFL 292. 1953 (modificada) "Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante".

<sup>50</sup> MDN. Op. Cit. pp. 66-67.

<sup>51</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Código Aeronáutico. [En línea]. Biblioteca del Congreso Nacional. [Fecha de consulta: 27 de mayo de 2018]. Disponible en <https://www.dgac.gob.cl>

<sup>52</sup> Se refiere al derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de la ONU.

políticas de estado, la conducción del Gobierno, la defensa, la seguridad pública y las entidades privadas relacionadas con la explotación del espacio aéreo.

El Sistema Aeroespacial es un bien social, que integra las capacidades aeronáuticas, espaciales y humanas. La tecnología espacial ha pasado a ser una herramienta usada por diversos organismos como universidades, centros de investigación y empresas, debiendo depender de otros Estados para obtener la información, los servicios y las imágenes satelitales. En el ámbito internacional, los criterios que orientan la política espacial son:

- Defender el principio de que el espacio ultraterrestre es patrimonio común de la humanidad, conforme lo establece la legislación internacional.
- Promover el uso pacífico del mismo espacio.
- Cautelar la soberanía y la seguridad nacional.
- Promover la cooperación y la integración en la región.

En el ámbito nacional, los criterios que orientan nuestra política consideran que, respecto de la seguridad y la defensa, el uso del espacio se hará de acuerdo con las normas internacionales y favoreciendo la cooperación en proyectos conjuntos entre entidades civiles y del sector Defensa. Para lo anterior y con el objeto de que Chile pueda disponer de capacidades propias en la actividad espacial, el año 2001 se creó

la Agencia Chilena del Espacio dependiente de la Subsecretaría de Aviación, pasando posteriormente en el año 2008 a la Subsecretaría de Economía. Sus objetivos principales son<sup>53</sup>:

- Regular el uso de la tecnología espacial para incrementar las capacidades productivas del país.
- Promover la integración internacional, regional y vecinal.
- Coadyuvar a las necesidades estratégicas de seguridad y defensa.

### El Plan Frontera Norte

El Plan Frontera Norte (PFN), dado a conocer a fines del año 2011 por los ministros de Interior y Seguridad Pública y de Defensa necesariamente, está orientado a lograr una efectiva coordinación interagencial en las fronteras terrestres y marítimas de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. Su objetivo es evitar el ingreso y salida de droga y contrabando a través de puertos, zonas costeras no habilitadas, complejos fronterizos y paso no habilitados terrestres.

Los actores involucrados en este Plan son: Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, la Armada de Chile, a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, el Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio Agrícola y Ganadero<sup>54</sup>.

Junto con la coordinación de las actividades a desarrollar por cada una de las instituciones y

**“En los últimos años la actividad aeronáutica ha incorporado una nueva dimensión, la espacial, lo que derivó en la consolidación de un Sistema Aeroespacial chileno, en el que interactúan las políticas de estado, la conducción del Gobierno, la defensa, la seguridad pública y las entidades privadas relacionadas con la explotación del espacio aéreo.”**

<sup>53</sup> MDN. Op. Cit. p. 67.

<sup>54</sup> VILLEGAS Vicencio Mario. El plan frontera norte: descripción, implementación y coordinación interagencial. Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo. ANEPE. N° 27. 2013.

agencias involucradas, el Plan considera una alta inversión en equipamiento y tecnología de comunicaciones y de procesamiento de información.

Las actividades relativas al PFN no se orientan exclusivamente a los hechos que ocurren en territorio nacional, sino que buscan redes de extensión a los países vecinos y a la región, haciendo uso de los acuerdos internacionales en materias de seguridad y principalmente los intercambios técnicos entre instituciones y agencias afines.

Uno de los marcos jurídicos importantes para los fines indicados anteriormente es la Declaración de Seguridad de las Américas, del año 2003<sup>55</sup>, en la que junto con describir las nuevas amenazas y otros desafíos, señala que los estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas y prioridades a su seguridad, por lo que la arquitectura de esta debe ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y cada Estado. Siendo la corrupción un problema mayor en la Región, existiendo como agravante la gran cantidad de problemas sociales, derivado de inequidades y falta de oportunidades y la sofisticación de las redes del crimen organizado, la potencialidad de un incremento sostenido de los riesgos, no solo en la frontera norte, sino en todo el territorio nacional se incrementa día a día.

## Reflexiones finales

Desde su concepción primaria, las fronteras fueron pensadas y diseñadas para proteger, contener o evitar el paso de personas, bienes o mercancías no deseables. En torno a ellas se enfatizó el carácter nacional donde la protección, a través del control o la defensa, ha sido la norma que orienta las políticas, iniciativas y medidas adoptadas por los Estados.

Sin embargo, determinadas configuraciones territoriales artificiales o antojadizas, junto con los fenómenos sociales producto de la globalización y el incremento de las comunicaciones y las informaciones, han originado movilidades espontáneas que traspasan, física o virtualmente las fronteras, uniendo espacios y ciudades fronterizas y generando el fenómeno de la transfrontericidad, incluso a pesar de la existencia de límites y las dificultades que en ocasiones representa el cruce.

**“... determinadas configuraciones territoriales artificiales o antojadizas, junto con los fenómenos sociales producto de la globalización y el incremento de las comunicaciones y las informaciones, han originado movilidades espontáneas que traspasan, física o virtualmente las fronteras, uniendo espacios y ciudades fronterizas y generando el fenómeno de la transfrontericidad,...”**

El fenómeno de lo transfronterizo se manifiesta intensamente al interior de la Comunidad Europea, pero también en otras regiones del planeta aun cuando no existan acuerdos especiales, como por ejemplo en la frontera entre México y los EE.UU de NA., antes de la crisis migratoria, en Centro América y también en el norte de Chile, entre Tacna y Arica, por señalar solo algunos ejemplos.

<sup>55</sup> DECLARACIÓN DE SEGURIDAD DE LAS AMÉRICAS. [En línea]. Suscrita en Ciudad de México. [Fecha de consulta: 5 de junio de 2018]. Disponible en <http://www.oas.org>.

Hoy la transfrontericidad no debe analizarse tan solo desde una perspectiva sociológica, sino también incorporar otros factores de naturaleza física, como son los recursos naturales compartidos, los ríos, los yacimientos de minerales, los acuíferos, los corredores bioceánicos y todo aquello que genera algún efecto en las condiciones de seguridad y de desarrollo de los Estados.

El rol del Estado y su fuente de legitimidad han cambiado sustancialmente en las últimas décadas y hoy es desafiado por diferentes actores, legales e ilegales, especialmente de carácter transnacional, en un espectro amplio, desde los organismos internacionales hasta los grupos criminales, pasando por las empresas transnacionales, los migrantes, las asociaciones civiles y religiosas y diferentes grupos de presión e influencia.

Las fórmulas para hacer frente a este fenómeno son diversas y van desde la expansión de las atribuciones del Estado, mediante formas de gobierno más autoritarias o empoderadas o bien un aumento de la cooperación transfronteriza, especialmente en la lucha contra el crimen organizado transnacional y el terrorismo. Ambas fórmulas, sin importar los matices de su eventual aplicación, importan algún grado de limitación de las libertades individuales y los costos asociados a una decisión política de esa naturaleza.

Las amenazas transnacionales, y particularmente aquellas asociadas al crimen organizado, han sido reconocidas como uno de los riesgos que más afectan hoy la seguridad de los Estados, por cuanto amenazan su estabilidad económica, social y política. El continente americano y especialmente las

regiones centro y sur, hoy son calificadas como una de la más violenta del mundo, con índices de criminalidad en permanente aumento, expansión e internacionalización, al trasponer las fronteras con relativa facilidad. Esta inseguridad de las fronteras afecta la movilidad de las personas, los bienes y los capitales, pues los Estados se ven obligados a fortalecer los mecanismos de control aduanero y migratorio, exacerbando el tránsito informal y los delitos

asociados a ellos. Se genera, entonces, una relación de causa con efectos siempre negativos y en aumento, debilitando finalmente la propia institucionalidad de los países.

La naturaleza de las actuales amenazas hace imposible su enfrentamiento con acciones aisladas o individuales de algún Estado, siendo necesario generar instancias de acción común

**“La naturaleza de las actuales amenazas hace imposible su enfrentamiento con acciones aisladas o individuales de algún Estado, siendo necesario generar instancias de acción común de tipo bi o multilateral, buscando desarticular o debilitar las redes transfronterizas.”**

de tipo bi o multilateral, buscando desarticular o debilitar las redes transfronterizas. Una primera forma de asociación entre Estados son los mecanismos de coordinación técnica entre organismos pares, como por ejemplo entre las policías, los servicios de aduanas o de controles fitosanitarios. Sin embargo, la magnitud del problema aconseja radicar la planificación y la coordinación de estas acciones en el más alto nivel gubernamental, esto es en los gobiernos nacionales y regionales.

Europa, desde hace ya medio siglo, viene desarrollando instancias de coordinación y colaboración entre los Estados con intereses comunes. El proceso podría calificarse de natural y progresivo pues transitó, a pasos ininterrumpidos, desde la simple coordinación fronteriza a la cooperación multilateral, para finalizar en el mecanismo de integración que

hoy representa la Comunidad Europea y sus múltiples instrumentos que la operacionalizan, como son la Constitución Europea y el Convenio de Schengen y una institucionalidad en la que destaca el Parlamento Europeo y la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX). Sin embargo, el sistema no respondió con oportunidad y eficacia frente a los atentados terroristas que han afectado a Europa, ni tampoco frente al nuevo fenómeno migratorio, al menos esa es la sensación de algunos países de la Comunidad Europea que resolvieron reanudar los controles intrafronterizos, especialmente en aquellas fronteras comunes con los países de ingreso al espacio Schengen. L

os cuestionamientos al sistema comunitario afectaron los principios mismos en los que descansa el acuerdo, como son la confianza, la solidaridad y la corresponsabilidad entre Estados. La lección aprendida de esta limitación comunitaria es su poca capacidad de anticipación y de adaptación a la evolución de nuevos riesgos y amenazas.

El modelo actual de integración territorial y de gestión fronteriza de la Comunidad Europea, es el resultado de más de cincuenta años de avances y retrocesos, de aciertos y errores y finalmente de limitaciones y fortalezas. Entre sus fortalezas podemos encontrar un conjunto de atributos, tanto de la organización como de sus procesos, que deben ser tomados en cuenta a la hora de definir un modelo adecuado de gestión de fronteras, como son:

- La capacidad de identificar las amenazas, levantar los potenciales escenarios de riesgo y jerarquizarlos en función de la probabilidad

de ocurrencia y del grado de afectación a los intereses nacionales.

- Un sistema de información, de inteligencia y de intercambio de datos que asegure oportunidad y certeza en la toma de decisiones.

- Una masa crítica que permita conformar una comunidad de expertos en materias de gestión fronteriza, tanto en los niveles de dirección como en los de operación y de combate del crimen organizado u otros delitos.

- Un sistema de alerta temprana de carácter dinámico, para detectar, prevenir y combatir el crimen organizado, facilitando la cooperación entre organismos y el intercambio oportuno de información pertinente y fiable.

- Procesos flexibles que faciliten la adaptación a las incertidumbres y evoluciones del entorno.

En el caso de la región sudamericana, es evidente que existen muchas limitaciones para avanzar en modelos de integración similares al de la Unión Europea. Las asimetrías políticas, económicas y sociales hacen que los Estados aun no lleguen a la convicción de que los beneficios de una gobernanza cooperativa o comunitaria, en materias de Seguridad y Defensa, serían mayores que los costos asociados.

En efecto, este tipo de acuerdo lleva implícita la sesión de autonomía, de capacidad de resolución, de atribuciones y, en suma, del ejercicio de la soberanía plena. Las fórmulas adecuadas entonces parecen ser la cooperación transfronteriza de carácter bi o multilateral e internamente una efectiva coordinación interagencial, con una planificación y dirección desde el más alto nivel, del tipo “top down” y una ejecución descentralizada regional y localmente.

## BIBLIOGRAFÍA

BANEGAS Alfaro, A. B. ¿Existen estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la región? Revista Política y Estrategia n°129 ENE-JUN. 2017.

ÁLVAREZ, Jaime Alberto. Evolución del concepto de seguridad hemisférica a la luz de las nuevas amenazas. Criterio Libre Jurídico. 2018.

ARRIAGA Rodríguez, Juan Carlos. El concepto frontera en la geografía humana. Perspectiva Geográfica ISSN: 0123-3769 Vol. 17. 2012.

BERMEJO Casado, Ruth. El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE: la creación de Frontex. Revista CIDOB d'Afers. 2010.

BOURDIEU, Pierre. Sobre el Estado. Editorial Anagrama, Barcelona, España. 2014.

CAMACHO Rueda, Eduardo. El convenio de Schengen, los cimientos de la fortaleza europea. Journal Article. ICARIA Editorial N° 68. 1991.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional de Chile. 2017.

COMISIÓN EUROPEA: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, on preserving and strengthening Schengen. 2017.

CONSEJO EUROPEO. Sistema Europeo de Información. Comunicado de Prensa. <http://www.consilium.europa.eu>. 2018.

CORREA Vera, Loreto y SALAS Maturana, Alejandro. Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Colección de Investigaciones N° 37. 2015.

DE SOUSA Ferreira, Susana. El Dilema del Mediterráneo: ¿cooperación en gestión fronteriza? Revista Estudios de Seguridad y Defensa N° 6. ANEPE. 2015.

DÍAZ Díaz, José Enrique. Cooperación y colaboración internacional en la lucha contra el terrorismo. Real Instituto El Cano N°29, 2007.

FERNÁNDEZ Rozas, J.C. El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea, Revista Jurídica Española La Ley, 2004.

FRONTEX. Annual Report. [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)

GARCÍA Jiménez, Antonio, BELTRÁN Orenes Pilar, y NÚÑEZ Puente Sonia. Una aproximación al concepto de frontera virtual. Identidades y espacios de comunicación. Revista Latina de Comunicación Social. 2010.

GRIFFITHS Spielman, John. Chile y los desafíos globales de seguridad. UNISCI Discussion papers. <http://www.ucm.es/info/unisci>. 2009.

GUZMÁN Martínez, Víctor. Los corredores bioceánicos y la seguridad y defensa en Sudamérica, EN: Desafíos Nacionales en un contexto internacional complejo, Colección de Libros ANEPE, N°27, 2013.

- IZQUIERDO Sans, Cristina. Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el convenio Schengen. Anuario de Derecho Internacional. 2000.
- LABAYE Henry. Le bilan du mandat de Tampere et l'espace de liberté, sécurité et justice de L'Union Européenne. Cahiers de droit Européen N° 40. 2004.
- MAYORGA, F y CORDOBA, E. Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo. Ginebra. 2007.
- MOLANO Aponte, Diego A. y FRANCO, Juan P. La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática. En file:///C:/Users/samsung1/Desktop/Dialnet-LaCoordinacionInteragencial.
- MOLINA J., Carlos. A propósito de la seguridad ampliada. Cuaderno de Trabajo N° 11, Centro de Estudios Estratégicos, ANEPE. 2012.
- MOSSO, María José. Movimientos migratorios y seguridad. Una perspectiva desde la seguridad humana. EN: <http://www.cyta.com.ar/ta0206/v2n6a1/v2n6a1.htm>. 2015.
- NAVARRO Meza, Miguel. Las Fuerzas Armadas y el combate a las amenazas no tradicionales. ¿Qué tanto es posible? EN: Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo. Colección de Libros ANEPE, N°27, 2013.
- OLDALRIC De Caixal y MATA, David. Las Fuerzas Armadas españolas ante las nuevas guerras asimétricas y de terrorismo global. Monografías del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España. 2008.
- RATZEL, F. El territorio, la Sociedad y el Estado, Cuaderno de Geopolítica N°5. Instituto de Geopolítica. 1987.
- RUBIO Pío, Antonio. Una estrategia para la frontera Este de la Unión Europea. Real Instituto El Cano. Madrid. 2003.
- SANCHO Hirane, Carolina. Crimen organizado en América Latina en los primeros quince años del siglo XXI: ¿Tarea para las Fuerzas Armadas o la Policía? EN: Estudios de seguridad y Defensa ANEPE, N°6, DIC. 2015.
- TORRES, José Luis. Uso de las nuevas tecnologías en la gestión integral de fronteras. Monografías del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España. 2008.
- VITELLI, Marina. América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. Foro Internacional, 2016.
- VALLE Gálvez, Alejandro. Las fronteras de la Unión – el modelo europeo de fronteras. Revista de Derecho Comunitario Europeo. Madrid. 2007.



## **DIRECCIÓN DE LA REVISTA**

### **DIRECTOR**

**Luis Farías Gallardo**

Magíster en Ciencias Militares por la Academia de Guerra del Ejército, Magíster en Gerencia y Políticas Públicas por la Universidad Adolfo Ibáñez. Profesor Militar de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia. Cuenta con diversas publicaciones en revistas y libros. Se ha desempeñado como Observador de Naciones Unidas en Medio Oriente y Agregado de Defensa en Estados Unidos

### **CONSEJO EDITORIAL**

**Carlos Ojeda Bennett**

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magister en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad de Paris V; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, y de Geopolítica; Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Paris V.

**Fulvio Queirolo Pellerano**

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magister en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Profesor Militar de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia; Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, y Operaciones de Paz de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

**Bernardita Alarcón Carvajal**

Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Historiadora y Cientista Política de la Universidad Gabriela Mistral, Bachiller en Ciencias Sociales en la misma casa de estudios, Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE

