



**ACADEMIA NACIONAL
DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y ESTRATÉGICOS**

**DE LA FRAGMENTACIÓN AL MANDO UNIFICADO: PROPUESTA PARA LA
CREACIÓN DE UNA AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD FRONTERIZA EN
CHILE**

Por

LITA ANDREA TRONCOSO OYARZÚN

Informe de Asesoría Profesional presentado al programa de Postgrados de la
Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos para optar al grado
académico de Magíster en Seguridad, Defensa y Relaciones Internacionales.

Profesor Tutor: Dr. Jorge Gatica.

Noviembre, 2025

Santiago, Chile ©2025, Lita Troncoso Oyarzún

© 2025, Lita Troncoso Oyarzún

Se autoriza la reproducción parcial con fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, incluyendo siempre la cita bibliográfica que acredite la autoría del presente informe.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a quienes contribuyeron de distintas formas al desarrollo de este Informe.

A mi marido por siempre estar ahí apoyándome durante estos dos años.

A mis compañeros y amigos de este Magíster, por la motivación y enseñanza mutua durante este periodo de aprendizaje.

A mi profesor guía por la paciencia y por la dedicación en el desarrollo de este informe.

Índice:

Resumen.....	7
Abstract.....	8
Introducción	9
Contexto, problema de investigación y su relevancia.....	9
Marco teórico y conceptual.....	12
Enfoques contemporáneos de seguridad.....	12
La teoría de la securitización	12
Gobernanza y fragmentación institucional	14
Capacidad estatal y eficacia en la gestión fronteriza	15
Panorama regional de la migración.....	15
Migración irregular, crimen organizado y seguridad regional.....	16
Evolución histórica de la migración en Chile	18
La Ley N° 21.325, y sus limitaciones	19
Políticas de regularización, control fronterizo y sanciones migratorias	22
Migración y seguridad nacional: un desafío en expansión	24
Capítulo I: El sistema de seguridad fronteriza chileno	26
1.1 Introducción al sistema fronterizo chileno.....	26
1.2. Descripción institucional del sistema fronterizo.....	27
1.2.1 Policía de investigaciones de Chile.....	28
1.2.2 Carabineros de Chile.....	30
1.2.3 Ejército, Armada de Chile y la Fuerza Aérea.	32
1.2.4 Servicio Nacional de Aduanas	34
1.2.5 Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG)	35
1.2.6 SAG y Sernapesca.....	36
1.3 Diagnóstico del sistema actual.....	37
Capítulo II: Experiencias comparadas	41
2.1 Introducción	41
2.2 Estados Unidos: Customs and Border Protection (CBP).....	42
2.3 Australia: Australian Border Force (ABF)	44
2.4 Síntesis comparada y lecciones para Chile	46
2.4.1 Origen y contexto político de creación	46
2.4.2 Estructura organizativa y coordinación	47
2.4.3 Uso de tecnología e inteligencia	48
2.4.4 Profesionalización y doctrina operativa.....	49
2.4.5 Adaptación al contexto chileno.....	49

2.4.6 Recomendaciones para una reforma chilena.....	52
Capítulo II: Viabilidad institucional para la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Fronteriza en Chile.....	56
3.1 Viabilidad legal.....	56
3.2 Viabilidad económica	57
Conclusiones y recomendaciones de política	59
Glosario.....	60
Anexos	62
Referencias.....	64

Índice de tablas

Tabla 1. Evolución de la población extranjera en el país.....20

Tabla 2. Comparativa entre CBP y ABF.....51

Resumen

El estudio de este informe se origina en el contexto actual del país, caracterizado por un aumento de la migración irregular, el crimen organizado transnacional y las limitaciones que ha enfrentado el Estado para controlar sus fronteras, especialmente en la macrozona norte del país. Por ello, se analiza la fragmentación institucional del sistema de seguridad fronterizo chileno y se propone y evalúa la factibilidad de crear una Agencia Nacional de Seguridad Fronteriza que reúna las capacidades y funciones actualmente dispersas en diversas instituciones.

Metodológicamente, el informe adopta un enfoque cualitativo, de carácter descriptivo basado en análisis documental y comparado. Este enfoque permite una comprensión profunda de los fenómenos estructurales e institucionales que conforman el sistema fronterizo chileno.

Se compararon los modelos internacionales de Estados Unidos (Customs and Border Protection) y de Australia (Australian Border Force), por su similitud funcional y pertinencia contextual, para efectos de extraer buenas prácticas que podrían servir de referencia en Chile. Ambos países presentan características comparables al escenario chileno antes de su unificación en una agencia única, tales como la extensión y complejidad de sus fronteras y la coexistencia de múltiples agencias. Por ello, estos modelos ofrecen marcos de referencia que permiten extraer buenas prácticas que podrían ser aplicables en el caso chileno.

Las principales conclusiones del informe evidencian que el sistema fronterizo chileno opera fragmentariamente, caracterizado por la duplicidad de funciones, brechas tecnológicas, falta de interoperabilidad y de comunicación entre las instituciones y ausencia de un mando unificado, lo que reduce la eficiencia del Estado frente a estas nuevas amenazas.

El presente informe concluye que la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Fronteriza es clave para efectos de que el Estado pueda enfrentar de manera eficaz y eficiente estos nuevos desafíos, pero requiere reformas legales y constitucionales, para poder llevarla a cabo. Esto permitiría a la larga una mayor eficiencia y coordinación, permitiendo fortalecer la soberanía y seguridad nacional del país.

Abstract

The study presented in this report originates in Chile's current context, characterized by a rise in irregular migration, transnational organized crime, and the limitations faced by the State in controlling its borders, particularly in the northern macrozone. Therefore, it analyzes the institutional fragmentation of Chile's border security system and proposes and evaluates the feasibility of creating a National Border Security Agency that would bring together the capacities and functions currently dispersed across multiple institutions.

Methodologically, the report adopts a qualitative and descriptive approach, based on documentary and comparative analysis. The international models of the United States (Customs and Border Protection) and Australia (Australian Border Force) were compared to extract best practices that could serve as a reference for Chile.

The main findings of the report show that the Chilean border system operates in a fragmented manner, characterized by overlapping functions, technological gaps, lack of interoperability and communication between institutions, and the absence of a unified command — all of which reduce the State's efficiency in addressing these emerging threats.

The report concludes that the creation of a National Border Security Agency is essential for the State to effectively and efficiently confront these new challenges; however, it requires legal and constitutional reforms to be implemented. In the long term, this would enable greater efficiency and coordination, thereby strengthening the country's sovereignty and national security.

Introducción

Contexto, problema de investigación y su relevancia

El aumento de los flujos migratorios, la migración irregular y la expansión del crimen organizado en el país ha abierto el debate público respecto a la necesidad urgente de reforzar la seguridad fronteriza en Chile, especialmente en la macrozona norte del país, ya que concentra el mayor número de ingresos por pasos no habilitados en el territorio nacional.

La legislación nacional y el nivel político han reconocido la complejidad del contexto en el que se encuentra el país, por lo que se han implementado medidas como la publicación de la Ley N° 21.325, de Migración y Extranjería y el despliegue de las Fuerzas Armadas en la macrozona norte del país.

No obstante, el sistema fronterizo chileno se encuentra conformado por diversos organismos estatales que operan de manera individual, con estructura, funciones y mandos dispersos. De esta manera, la Policía de Investigaciones de Chile, Carabineros de Chile, el Ejército, La Armada, la Fuerza Aérea, el Servicio Nacional de Migraciones, el Servicio Agrícola y Ganadero y el Servicio Nacional de Aduanas, conforman el sistema fronterizo chileno.

La falta de un esquema claro de trabajo conjunto entre estas instituciones se ha vuelto especialmente relevante al analizar como diversos informes emitidos por la Contraloría General de la República han diagnosticado que, pese a los esfuerzos desplegados, el sistema de gestión fronteriza chileno no ha alcanzado los niveles de eficacia esperados.

En dicho escenario, el problema central del presente informe radica en la fragmentación institucional del sistema fronterizo Chileno, cuya consecuencia principal es la falta de coordinación efectiva entre aquellos organismos que en él intervienen, reduciendo la capacidad estatal para responder de manera eficiente y lograr así una gestión integral de las fronteras del país. Para ello, se analizará la factibilidad de implementar una institución especializada de seguridad fronteriza que ejecute las funciones actualmente dispersas en diversas instituciones.

Ejemplo de lo anterior es la creación de la “Coordinación Nacional de Fronteras” compuesta por representantes de diversos ministerios y de las instituciones que componen el sistema fronterizo, con esta implementación se busca integrar las capacidades interinstitucionales en la frontera. Tendrá un carácter consultivo, por cuanto la implementación de los acuerdos adoptados será de responsabilidad de los ministerios y servicios correspondientes (Ministerio del Interior, 2025).

Por todo lo anterior, la investigación tiene por objetivo responder a la siguiente pregunta ¿Es factible implementar en Chile una institución especializada de seguridad fronteriza que ejecute las funciones actualmente dispersas en diversas instituciones?, cuya importancia radica en que la existencia de un sistema fragmentado compromete la capacidad del Estado para proteger sus fronteras y su legitimidad institucional ante la ciudadanía. Por ello, resulta relevante examinar la posibilidad de crear un organismo especializado que aborde la gestión fronteriza desde una perspectiva integral, coordinada y moderna.

La hipótesis central del presente informe es que el sistema fronterizo chileno se encuentra fragmentado, lo que impide un uso eficiente y eficaz de los recursos asociados a su gestión. Esta fragmentación institucional y operativa limita la coordinación entre organismos y genera duplicidad de funciones, debilitando la capacidad del Estado de gestionar la problemática migratoria que presenta el país.

Objetivos

El objetivo general de esta investigación es: Evaluar la factibilidad de implementar en Chile una institución especializada de seguridad fronteriza, que ejecute las funciones actualmente dispersas en diversas instituciones, con el objetivo de fortalecer la seguridad, la soberanía nacional y la gestión integral de las fronteras del país.

Los objetivos específicos de esta investigación son:

1. Diagnosticar el funcionamiento actual de las instituciones involucradas en el control fronterizo, identificando las actuales brechas y desafíos existentes.
2. Explorar la estructura, características y funcionamiento con el que operan actualmente instituciones de seguridad fronteriza en el ámbito internacional, con el objetivo de extraer buenas prácticas que fortalezcan la gestión fronteriza de Chile.

3. Proponer si es factible implementar en Chile una institución especializada en seguridad fronteriza, considerando los requerimientos legales, operativos y económicos para que fuera posible, identificando los principales obstáculos y desafíos que podrían existir.

Metodológicamente, la investigación adoptará un enfoque cualitativo, de carácter aplicado y descriptivo, sustentado en el análisis documental y comparativo de fuentes primarias y secundarias. Se realizará un estudio de caso comparado tomando como referencia los modelos de la Customs and Border Protection (CBP)¹ y Australian Border Force (ABF²), seleccionados por su relevancia estructural y funcional respecto del contexto chileno. Las fuentes analizadas incluyen normativa nacional, informes de organismos públicos chilenos, estudios académicos y documentos institucionales actualizados.

El Capítulo I desarrollará los fundamentos teóricos sobre la seguridad, los conceptos de securitización, gobernanza institucional y capacidad estatal. El Capítulo II analizará el contexto migratorio en América Latina y en Chile, identificando las principales dinámicas y desafíos. El Capítulo III aborda el Objetivo específico N°1 al desarrollar un diagnóstico actual de las instituciones que componen el sistema fronterizo chileno. El Capítulo IV busca abordar el Objetivo específico N°2 al desarrollar un análisis comparado entre los modelos implementados por EEUU con el CBP y Australia con la ABF. El Capítulo V, se orienta al Objetivo específico N°3 y propone una reflexión sobre la factibilidad de implementar en Chile una institución especializada en seguridad fronteriza.

¹ Agencia federal de Estados Unidos creada en 2003 bajo el Departamento de Seguridad Nacional (DHS), encargada de la gestión integral de fronteras, el control migratorio y la fiscalización aduanera.

² Agencia australiana creada en 2015 bajo el Department of Home Affairs, responsable del control fronterizo, la fiscalización de mercancías y la protección del territorio marítimo australiano.

Marco teórico y conceptual

Enfoques contemporáneos de seguridad

El concepto de seguridad ha ido mutando en los últimos años, evolucionando desde la concepción clásica asociada a la protección del Estado frente a amenazas externas (Clausewitz, 1832) al concepto actual de seguridad multidimensional.

Dicha evolución ha sido propiciada en parte por transformaciones geopolíticas globales como el fin de la Guerra Fría y la aparición de nuevas amenazas transnacionales, son algunos de ellos, que provocaron la expansión conceptual. Así, Buzan (1991) fue el primero en proponer una agenda de seguridad ampliada, incluyendo una diversidad de dimensiones que permitía contemplar la emergencia de nuevas amenazas transnacionales como el terrorismo, la migración irregular, el cambio climático y el crimen organizado, en el concepto de seguridad.

En la actualidad la seguridad se concibe como un concepto de características multidimensionales. Dicha concepción fue adoptada formalmente por la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2003), aunque sus bases teóricas habían sido expuestas con anterioridad por Barry Buzan. Bajo este nuevo paradigma, la seguridad abarca ámbitos como el político, económico, ambiental, la salud, promoviendo un entendimiento integral y cooperativo del concepto de seguridad.

La teoría de la securitización

Desarrollada en la Escuela de Copenhague, por Buzan, Waever y de Wilde (1998) quienes definen a la securitización como un proceso discursivo por el cual un actor político identifica una amenaza hacia el estado, la sociedad o la identidad nacional y propone medidas extraordinarias para enfrentarla. La securitización, no solo implica el proceso discursivo de convencimiento del actor político, sino que también implica la movilización de recursos institucionales y normativos que permitan justificar dichas medidas excepcionales para poder enfrentar la amenaza detectada.

Este planteamiento nació como una respuesta a la ampliación de la agenda de seguridad, lo que le fue criticado a Buzan por cuanto algunos autores señalan que la securitización podría generar consecuencias negativas a los Estados, al convertir problemas sociales en amenazas que requieren medidas extraordinarias (Huysmans,2000), tal como ocurre con el fenómeno migratorio. Respecto a ello, Savard Fournier (2022) introduce el concepto de “Securitización de la migración” como aquella inclusión de la migración en el ámbito de los asuntos de seguridad. Es decir, se podría utilizar el discurso securitizador como herramienta para restringir la libertad de los individuos.

En ese contexto, a pesar de la connotación negativa que se les ha otorgado a los discursos securitizadores a lo largo de los años, estos han permitido visibilizar fenómenos que, tradicionalmente, no eran concebidos como amenazas a la seguridad nacional, pero que hoy adquieren relevancia en función de su potencial destabilizador, tales como el fenómeno migratorio.

Así, el proceso de securitización —en los términos propuestos por Buzan, Wæver y de Wilde (1998)— opera como un mecanismo discursivo y político mediante el cual ciertos actores construyen determinadas problemáticas como amenazas existenciales que requieren medidas excepcionales. En el caso chileno, este proceso se manifiesta en la creciente legitimación del uso de fuerzas armadas en labores de control fronterizo o protección de infraestructura crítica, bajo el argumento de que la magnitud y complejidad de la crisis migratoria exceden las capacidades de las instituciones civiles tradicionales.

En consecuencia, la adopción del enfoque de Seguridad Multidimensional ha ampliado el espectro de lo que se entiende por “seguridad nacional”, integrando dimensiones sociales, económicas y humanas, y redefiniendo los límites entre la seguridad interior y exterior del Estado. Este cambio conceptual permite comprender cómo ciertos discursos securitizadores, lejos de ser únicamente coercitivos y poseer un carácter negativo, pueden también responder a la necesidad de gestionar amenazas contemporáneas.

Gobernanza y fragmentación institucional

El concepto de gobernanza ha sido definido por diversos autores. Por su parte, Rhodes (1997) define la gobernanza como aquellas redes interorganizacionales y autoorganizadas caracterizadas por su interdependencia e intercambio de recursos. Peters (2018) expone por su parte, que en la gobernanza es fundamental la cooperación, la interdependencia y la negociación entre instituciones que mantienen una autonomía.

Debido a esto, los sistemas políticos contemporáneos se conciben como sistemas complejos, donde la eficacia y eficiencia de la acción pública depende de la capacidad estatal para coordinar y articular los múltiples actores que lo conforman. Cuando el sistema político falla, existe fragmentación institucional, esto es cuando las competencias son distribuidas sin mecanismos efectivos de coordinación, fenómeno que se caracteriza por la duplicación de funciones, conflictos de jurisdicción y pérdida de eficiencia (Christensen & Laegreid, 2007).

Los autores Christensen & Laegreid,(2007) exponen que la gobernanza estatal falla pudiendo constituir situaciones como el denominado arquetipo del “problema complejo”. Esta situación conduce a la fragmentación estatal la cual tiene como consecuencia la existencia de autoridades egocéntricas que logran sus objetivos mediante logros individuales, sin ver al sistema en su conjunto, resultando en una profunda ineficacia a nivel sistémico. La fragmentación institucional es compleja por cuanto genera fallas en el sistema estatal, al existir duplicidad de funciones, vacíos de información y problemas de coordinación. Por tanto, resulta fundamental para garantizar respuestas integradas ante problemas complejos y para efectos de reducir la fragmentación institucional, que exista coordinación entre las agencias del estado (Peters, 2018).

Lo anterior, permite comprender que la eficacia de la gestión institucional depende de la capacidad que tiene el Estado para articular y coordinar de manera eficaz y eficiente a los diversos organismos que lo componen, a fin de evitar la fragmentación y promover una acción pública más coherente y efectiva.

Capacidad estatal y eficacia en la gestión fronteriza

La capacidad estatal no solo comprende la habilidad del Estado para formular e implementar políticas públicas eficientes, sino que también, según Fukuyama (2013) comprende la existencia de estructuras institucionales competentes y coherentes que aseguren la ejecución de las decisiones políticas en todos los niveles del gobierno.

Migdal (2001), entiende a la capacidad estatal como aquella habilidad del Estado para hacer valer y cumplir sus normas dentro del territorio nacional. Por su parte, Mann (1984) expone que un control territorial efectivo depende más del poder infraestructural - entendido como la capacidad organizativa y técnica del Estado - que del ejercicio coercitivo del poder central, como se podría pensar normalmente.

Skocpol (1985), plantea que los Estados con alta capacidad son coherentes, en ellos predominan los fines institucionales sobre los particulares, mientras que en los Estados débiles es característica la existencia de fragmentación interna, falta de coordinación entre las instituciones y déficits de profesionalización. Esto es complementado y reiterado por Fukuyama (2013) quien advierte que las respuestas fragmentadas, ineficientes y reactivas son la consecuencia de déficits de capacidad estatal y el reflejo de debilidad administrativa.

Panorama regional de la migración

En los últimos años, el fenómeno migratorio ha sufrido transformaciones a nivel global y regional, originado en gran parte por diversas crisis políticas, económicas, sociales y de seguridad que han promovido un aumento sustancial en los flujos migratorios de carácter intrarregional y extrarregional en la región y el mundo entero.

Los mayores flujos migratorios que se han presentado en la región producidos en parte por los factores antes señalados (CEPAL, 2022), son por un lado la crisis venezolana, la cual ha desplazado a cerca de 7,9 millones de personas (OIM, 2025) y la situación política de Haití. En ambos casos, la migración ha ocurrido principalmente con destino Colombia, Chile y Estados Unidos.

Ambos casos señalados han promovido un aumento en los flujos migratorios sur-norte y sur-sur (OIM, 2025), también, la pandemia de COVID-19 generó un cambio en el comportamiento de los flujos migratorios de la región, ya que el cierre de pasos fronterizos incentivó la migración irregular y la precarización de los migrantes (Doña-Reveco, 2024).

Actualmente en la región latinoamericana encontramos dos flujos migratorios diferenciados. Por un lado, el flujo sur-norte el cual se refiere a “desplazamientos que van desde áreas con escaso desarrollo hacia otras que son más atractivas por sus posibilidades laborales y económicas” (León & Falcón, 2016), compuesto principalmente por flujos migratorios dirigidos a Estados Unidos provenientes desde México, centro o Sudamérica. Y, por otra parte, el flujo sur-sur el cual ocurre entre países en vías de desarrollo (León & Falcón, 2016). En este último sentido, lo constituye actualmente el corredor migratorio proveniente desde Venezuela – pasando por Colombia, Perú, Ecuador- hasta Chile, la migración haitiana hacia Chile principalmente en el año 2018 y con la migración intrarregional entre países limítrofes, como es el caso chileno-peruano o chileno-boliviano.

En síntesis, diversos estudios advierten que el aumento de los flujos migratorios en la región han generado tensión en las capacidades institucionales de los países receptores y en las capacidades de resguardo fronterizo. Debido a lo cual, se justifica indagar respecto a la eficiencia y eficacia del sistema de gestión fronteriza chileno.

Migración irregular, crimen organizado y seguridad regional

La migración irregular entendida como el movimiento de personas al margen de las leyes, las normas o acuerdos internacionales que rigen la entrada o salida del país de origen, de tránsito o de destino (OIM, 2024), constituye actualmente uno de los principales desafíos contemporáneos en la región, en el hemisferio y en Chile.

Según la OIM (2024) la migración irregular se encuentra relacionada con la proliferación de delitos fronterizos como el tráfico de migrantes y la trata de personas, por cuanto estos grupos criminales principalmente pertenecientes al crimen organizado transnacional utilizan las rutas migratorias como zonas de operación. Así, actualmente, el Tapón del Darién entre Colombia y Panamá y la

frontera de Estados Unidos con México son algunas de las rutas migratorias que se han convertido en puntos de inseguridad para migrantes y también para la población aledaña (BID, 2024).

Los niveles de incidencia del crimen organizado han aumentado en los últimos años en la región. De acuerdo con el índice Global de Crimen Organizado del año 2023, se observa un empeoramiento de la criminalidad en las Américas en comparación con el resultado del año 2021, al señalarse que existe un aumento de un +0,29 de la presencia de las redes criminales en comparación con el resultado anterior. El mismo índice también señala que en la región los mercados más importantes para el crimen organizado son: el comercio de cocaína con un incremento de un +30, el comercio de cannabis con un incremento de un +0.13, el tráfico de armas con un incremento de un +0.44, la trata de personas con un incremento de un +0.34, delitos financieros y el tráfico de personas con un incremento de un +0.51 en comparación al resultado del año 2021, lo cual es concordante con lo señalado con anterioridad respecto a la relación entre el aumento de los flujos migratorios irregulares y la presencia de crimen organizado.

Precisamente, los resultados del índice antes señalado, determinaron que en la región los mercados más importantes para el crimen organizado son: el comercio de cocaína con un incremento de un +30, el comercio de cannabis con un incremento de un +0.13, el tráfico de armas con un incremento de un +0.44, la trata de personas con un incremento de un +0.34, delitos financieros y el tráfico de personas con un incremento de un +0.51 en comparación al resultado del año 2021. En comparación al año 2021, los mercados que mayor aumento registraron fueron el tráfico de migrantes, el tráfico de armas y la trata de personas, esto demuestra que la explotación de migrantes se ha convertido en una actividad económica relevante para el crimen organizado en la región.

Según cifras oficiales del Informe Mundial de la UNODC del año 2018, se generaron ingresos de más de US\$7.000 millones anuales de dólares producto de la comisión del delito de trata de personas, convirtiéndolo en el tercer crimen más lucrativo para las organizaciones criminales después del tráfico de drogas y la falsificación de bienes de consumo (BID, 2022).

De esta manera, la interrelación entre la migración irregular y el crimen organizado ha modificado el enfoque de la seguridad regional, obligando a los Estados a integrar la gestión migratoria en la agenda multidimensional, considerando que la movilidad irregular se asocia a un riesgo derivado del crimen organizado transnacional (OEA, 2003).

Evolución histórica de la migración en Chile

El comportamiento de los flujos migratorios en Chile ha mutado a lo largo de la historia del país, al pasar de ser un país de escasa recepción a consolidarse en un polo regional.

Durante los siglos XIX y XX, los flujos migratorios hacia Chile eran reducidos y mayoritariamente de origen europeo, vinculados a procesos de colonización estatal y como consecuencias de las guerras mundiales. La migración alemana en el sur del país y la migración croata en el norte y en la región de Magallanes, constituyeron los mayores flujos migratorios de la época (Bravo, 2020).

Dicha migración fue en parte propiciada por las políticas de colonización implementadas durante el siglo XIX, así, a mediados de dicho siglo se vio un aumento de la migración alemana, especialmente en las zonas de Valdivia, Osorno, Llanquihue y Puerto Montt (Baeza, 2012) y fines del mismo hasta las primeras décadas del siglo XX, el protagonismo lo tuvo la inmigración croata originada principalmente por la primera guerra mundial, asentados principalmente en el Norte Grande del país y en la región de Magallanes, contribuyendo al auge salitrero y a las labores portuarias (Memoria Chilena).

En la década de los '70 ocurre un cambio de paradigma con el cual la migración pasa a ser vista como un riesgo a la seguridad nacional y la soberanía estatal, lo cual es claro en el espíritu del Decreto Ley N° 1.094 de 1975, normativa migratoria que estuvo vigente hasta el año 2022, con carácter restrictivo y un enfoque de la política de la época que se alejaba de las pretensiones estatales de atraer migrantes (Bravo, 2020). En consecuencia, específicamente en la década de los '70 y '80 se vio una disminución importante de la población migrante en Chile, representando solamente a un 0,74% de la población total en 1982 (INE, 2020)

Luego, a partir de la década de los '90 el panorama migratorio chileno cambió de manera estructural, al consolidarse el país en una economía estable y de alto crecimiento en el Cono Sur al presentar una tasa de crecimiento anual de un 5% (CEPAL, 2007). Este nuevo contexto, atrajo flujos migratorios de carácter sur - sur, principalmente de países vecinos como Perú, Bolivia y Argentina, transformando el perfil de los migrantes que arribaban al país hasta ese entonces el cual se vinculaba principalmente a población europea, convirtiéndose a partir de esta década en un flujo

migratorio mayoritariamente compuesto por trabajadores y trabajadoras latinoamericanos atraídos por la demanda de mano de obra y la estabilidad del país (Stefoni, 2011).

Debido a los factores señalados con anterioridad, durante la década del 2010 el país vivió una de las mayores transformaciones respecto del comportamiento de los flujos migratorios que arribaron al país, especialmente producto del aumento sostenido y exponencial de la población proveniente de Venezuela, como resultado de la crisis vivida en dicho país.

Aparte de la crisis política de Venezuela, ocurrieron otros hechos que propiciaron también el aumento de los ingresos por pasos no habilitados en el país, tales como: (i) la implementación de la visa consular de responsabilidad democrática (Stefoni & Contreras, 2022) y (ii) el cierre de las fronteras en 2020 producto del covid, propiciaron que las cifras de ingresos por pasos no habilitados se duplicaron en dicho periodo, llegando a 16.848 personas según cifras obtenidas por el Servicio Jesuita de Migrantes (SJM, 2021).

La Ley N° 21.325, y sus limitaciones

Con la llegada masiva de migrantes a partir de 2015, las debilidades de la legislación vigente hasta ese momento se hicieron evidentes, acelerando la necesidad de una reforma integral. Por ello, en el año 2021 se promulgó la Ley N°21.325 de Migración y Extranjería, la cual buscó modernizar el marco normativo y cambiar el paradigma securitista de 1975 a un enfoque multidimensional que pudiera enfrentar de mejor manera la situación actual respecto a la migración.

Su entrada en vigencia coincide con el mayor flujo migratorio registrado en el país (SERMIG,2022), caracterizado por ser un flujo migratorio de carácter sur-sur, principalmente relacionado con personas de nacionalidad venezolana. Una de las características de este flujo migratorio, es que se concentra mayoritariamente en ingresos clandestinos al territorio nacional por medio de los 166 pasos no habilitados en la macrozona norte del país (BRAVO, 2022).

Según registros del Servicio Nacional de Migraciones (2024), desde el año 2018 al año 2022, las cifras de ingresos irregulares aumentó en un 25%. De acuerdo con el INE (2024), al año 2023 residen en el país cerca de 2.000.000 extranjeros, equivalentes a cerca de un 10% de la población total del país.

El detalle de la progresión de extranjeros residentes en el país se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Evolución de la población extranjera en el país

Año	Cantidad personas	Porcentaje de la población total del país
1992	105.070 * censo	0,8%
2002	187.008 * censo	1,2 %
2017	746.465* censo	4,3%
2024	1.608.650** solo censo	8,70%

Tabla de elaboración propia creada con datos del INE y SERMIG.

Sin perjuicio de los datos anteriores, es complejo determinar con certeza la cantidad exacta de migrantes que actualmente residen en el territorio nacional, ya que los datos recopilados por dichas instituciones sólo incluyen las denuncias realizadas por la Policía de Investigaciones de Chile, datos de acceso a salud y educación y los procesos censales. En ese sentido, quedan excluidos de las estadísticas todos aquellos migrantes que no han sido denunciados, que no han recibido prestaciones de servicios en educación o salud o bien que no fueron censados, por dicha razón una porción de ellos reside en las sombras del sistema haciendo imposible su detección y el control migratorio por parte de la autoridad.

Respecto de los ingresos por pasos no habilitados, es la zona norte de Chile, especialmente las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, quienes concentran la mayor cantidad de pasos no habilitados. Pese a las políticas públicas que buscaron regularizar migrantes en los años 2021 y 2022 como medida para combatir la migración irregular, la evolución de las cifras de población irregular publicadas por el INE en 2024 evidencian un incremento sostenido que no ha disminuido como consecuencia de las políticas de regularización antes mencionadas.

Según las cifras brindadas por el INE en conjunto con el SERMIG, en el año 2018 existían 10.375 personas en situación migratoria irregular, lo que equivalía a un 0,8% de la población extranjera total, lo que se contrasta de sobremanera con los resultados del mismo análisis del año 2023 en donde el porcentaje de población irregular asciende al 17,6% de la población migrante estimada. Dicho aumento porcentual en el total de la población refleja un incremento de un 3.100%, ilustrando y evidenciando una brecha significativa del Estado para controlar los flujos migratorios irregulares y la situación actual del país.

El aumento de los ingresos irregulares afecta al aparato estatal en diversas dimensiones, tales como el colapso de servicios públicos y de recursos en aquellas regiones con mayor cantidad de población flotante, son algunos de ellos.

Junto con ello, existe un desafío ya que la expansión del crimen organizado en dichas zonas, por cuanto estas bandas criminales utilizan y explotan las rutas de ingresos por pasos no habilitados para realizar sus negocios ilícitos debido a la porosidad que presentan las fronteras, especialmente en las regiones de Tarapacá y Antofagasta (Bravo, 2023).

Respecto a la trata de personas, delito que se encuentra tipificado en el artículo 411 quáter del Código Penal, se han presentado, según cifras del INDH (2023) desde el año 2011, 13 denuncias, de las cuales 7 corresponden a aquellas presentadas entre 2022 y 2023, lo que refleja una tendencia al alza de estos delitos en los últimos años. Este fenómeno se ve agravado e impulsado por la difusión en redes sociales de contenidos asociados a instruir a los migrantes sobre como ingresar y egresar por pasos no habilitados del país, facilitando de cierta manera la aparición de redes criminales que puedan cometer ilícitos y vulnerar los derechos de los migrantes.

Por tanto, si bien la Ley N° 21.325, presenta un cambio de paradigma respecto del enfoque de la antigua normativa, al cambiar el paradigma a un enfoque basado en derechos y seguridad integral, su implementación lejos de solucionar la problemática migratoria, ha revelado brechas de coordinación institucional y falencias operativas en su implementación. Lo anterior, sugiere que la modernización normativa por sí sola no garantiza una gestión migratoria eficiente, reafirmando la necesidad de evaluar el sistema fronterizo chileno en su totalidad.

Políticas de regularización, control fronterizo y sanciones migratorias

El Estado chileno, ha impulsado a lo largo de los últimos años medidas para gestionar administrativamente la situación interna del país provocada por el aumento de los flujos migratorios y para favorecer una migración “segura, ordenada y regular”. Así, los procesos de regularización instaurados por el ex presidente Piñera en los años 2018 y 2022, fueron parte de esas herramientas con las cuales se regularizaron a cerca de mas de 131.399 personas en el 2018 y 195.499³ en 2022 (SERMIG,2025). Sin embargo, investigaciones recientes advierten que los programas de regularización migratoria provocarían incentivos perversos en las personas migrantes a ingresar por pasos no habilitados al país con la expectativa de en el futuro ver regularizada su situación migratoria (Ibáñez, Moya, Ortega, Rozo y Urbina, 2022).

Si bien, como se señaló el ejecutivo ha impulsado iniciativas de regularización que buscan ordenar el sistema estatal, en paralelo, también ha implementado reformas legales orientadas a fortalecer las sanciones migratorias a extranjeros infractores de esta, entre las cuales se encuentra principalmente la medida de expulsión. Sobre esta medida, en 2025 se firmó por el Sermig, PDI, Gendarmería de Chile y el Ministerio del Interior el protocolo que rige el proceso sancionatorio de expulsión administrativa, el cual a grandes rasgos, tiene 3 etapas: en primer lugar la denuncia de la PDI, en segundo lugar resolución de expulsión del SERMIG, y en tercer lugar la notificación y materialización de la medida por la PDI.

Resulta importante señalar que el Servicio Nacional de Migraciones ha realizado entre el año 2022 y 2025 un total de 26.939⁴ Resoluciones de Expulsión (SERMIG, 2024), de las cuales solo han sido materializadas 1.681⁵ medidas por parte de la Policía de Investigaciones de Chile, lo que equivale a un 6,2% del total de las medidas dictadas por el Ejecutivo.

Se evidencia por tanto, que se presentan dificultades para efectos de dar cumplimiento a dicha medida. En ese sentido, el flujo de trabajo ha dificultado el actuar de la Policía de Investigaciones de Chile para efectos de materializar dichas medidas, ya que esta autoridad es la competente para

³ Datos entregados como respuesta a solicitud de información N°AB099T0113547

⁴ Expulsiones administrativas dictadas según año 2022: 941 / 2023: 1.465 / 2024: 12.482 / 2025: 12.051. Lo anterior, fue informado mediante respuesta a solicitud de información N° AB099T0113547

⁵ Expulsiones administrativas materializadas según año: 2022: 31 / 2023:339 / 2024: 690 / 2025: 621. Lo anterior, fue informado mediante respuesta a solicitud de información N° AB099T0113547.

notificar de manera personal y materializar las expulsiones, lo cual es complejo debido a que debe localizarse al extranjero en dos oportunidades de manera presencial. En relación con ello, el contexto regional también ha dificultado aún más la concreción de dicha función, por cuanto (i) las tensiones diplomáticas con Venezuela, que han impedido ejecutar las medidas de expulsión desde el año 2023 ya que Venezuela no permite que aviones chilenos aterrizar en su territorio (Cooperativa, 2023) y (ii) las tensiones políticas en países como Haití, lo que ha dificultado la materialización de expulsiones de extranjeros Haitianos debido a la situación política existente en dicho país luego del asesinato al presidente Jovenel Moise en el 2021 (BBC, 2023.)

A pesar de que las cifras oficiales informan un aumento en la cantidad de materialización de expulsiones, otro de los principales obstáculos que se pueden detectar en su proceso es la insuficiencia de recursos logísticos y financieros que impiden ejecutarla de manera sostenida y fluida. En la práctica, actualmente la materialización de expulsiones se produce por tres vías; mediante vuelos comerciales, vuelos chárter o bien mediante vuelos de la Fuerza Aérea de Chile (FACH) utilizando el avión presidencial. Respecto este último punto, resulta preocupante que actualmente el avión utilizado de la FACH para materializar expulsiones sea el avión presidencial y que no exista un avión estatal reservado solamente para efectos de materializar las expulsiones, ya que el compartir el mismo avión reduce la capacidad de acción del aparato estatal y expone la fragilidad de la política migratoria en su dimensión operativa.

Reflejo de ello, es que según información brindada por la Policía de Investigaciones de Chile y por el Servicio Nacional de Migraciones, durante el año 2025 sólo se han programado 3 vuelos FACH⁶ y 2 vuelos charter⁷.

Como se puede observar, la política migratoria chilena presenta inconsistencias entre el discurso político y su implementación práctica, ya que por un lado el discurso político tiende a promover la medida de expulsión como solución a la problemática migratoria que enfrenta el país, pero por otro, la discursiva de la autoridad de turno busca implementar nuevos procesos de regularización migratoria. En ese sentido, dichas soluciones son insuficientes por cuanto no abordan el problema

⁶ Vuelos FACH: 24/01/2025, 18/05/2025, 27/07/2025. Informado mediante respuesta a solicitud de información N° AB099T0113547 y AD010T0030476.

⁷ Vuelos Charter: 15/06/2025 y 31/08/2025. Informado mediante respuesta a solicitud de información N° AB099T0113547 y AD010T0030476.

estructural que presenta el sistema migratorio chileno. Es primordial que se fortalezca el sistema migratorio en su conjunto y se dejen de lado las soluciones parciales, por cuanto si no se soluciona el problema del ingreso irregular en el norte del país, cualquier medida que se implemente será una medida “parche” más que una solución a la coyuntura real.

Migración y seguridad nacional: un desafío en expansión

Finalmente, el análisis del contexto migratorio regional y chileno evidencia que este fenómeno en expansión, propiciado principalmente por los contextos coyunturales en los que se encuentran los países de la región. En los últimos años, un ejemplo de ello es el éxodo venezolano y la migración haitiana, ambos fenómenos han tensionado a la región y a la respuesta estatal. Lejos de tratarse de únicamente un fenómeno humanitario se ha transformado en los últimos años en un factor que afecta la seguridad interna de los países receptores.

En el caso chileno los procesos de regularización no han resuelto la situación, sino que más bien como se ha señalado en la literatura podrían haber incentivado nuevos ingresos irregulares, debilitando la capacidad estatal para controlar y conocer efectivamente a las personas que se encuentran en territorio nacional. Esto, en conjunto con que las políticas actuales, al centrarse predominantemente en respuestas administrativas, a la creación de nuevas instituciones o a la dotación de funciones extra a las ya existentes, no abordan las causas estructurales del fenómeno ni la permeabilidad existente en la macrozona norte del país, sino que, por el contrario, buscan de manera reactiva sobrellevar la situación actual.

Conclusiones del capítulo:

- El fenómeno migratorio chileno ha evolucionado significativamente desde los años 90 al evolucionar desde ser un país con escasa recepción de migrantes a convertirse en la actualidad en un polo de atracción regional.
- Lo anterior, sumado a la crisis venezolana y la migración haitiana de los últimos años, ha intensificado los flujos migratorios hacia Chile, generando una gran presión en el sistema estatal.

- La migración irregular se ha posicionado en los últimos años, como un problema de seguridad nacional, especialmente debido a su vínculo con el ingreso del crimen organizado al país.
- Pese a la promulgación de la Ley N°21.325, de Migración y Extranjería, el sistema fronterizo chileno mantiene brechas normativas y operativas.
- Las políticas de regularización han generado resultados ambiguos ya que por un lado se ha buscado ordenar el sistema migratorio chileno, pero por otro, generan incentivos perversos a nuevos ingresos por pasos no habilitados.
- El sistema migratorio chileno presenta limitaciones logísticas, diplomáticas y presupuestarias, lo que demuestra la fragilidad del sistema migratorio chileno. En consecuencia a ello, esta problemática debe ser abordada desde un enfoque multidimensional.

Capítulo I: El sistema de seguridad fronteriza chileno

1.1 Introducción al sistema fronterizo chileno

La seguridad fronteriza de Chile debe analizarse tomando en consideración el marco geográfico en el cual se encuentra el país, debido a que la tricontinentalidad, la frontera terrestre de más de 7.800 kilómetros (Gobierno de Chile, 2024) y la frontera marítima con el océano pacífico, convergen en un escenario único que plantea desafíos importantes en materia de resguardo fronterizo.

En ese contexto, la zona norte del país, se caracteriza por su alta porosidad producto del contexto desértico y despoblado de la zona. El desierto de Atacama, amplia extensión geográfica se extiende por cerca de 105.000 km² abarcando gran parte del territorio de las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Atacama y Tarapacá, convirtiéndose en uno de los puntos de mayor cantidad de pasos no habilitados. En ese sentido, aunque actualmente existen más de 36 pasos fronterizos en el país (DIFROL), la geografía compleja de la Macrozona Norte ha propiciado la creación artificial de cerca de 116 pasos no habilitados a lo largo de la macrozona norte (La Tercera, 2018). Por ello, según Bravo (2024) esta zona ha adquirido relevancia estratégica en la agenda nacional al haberse convertido en los últimos años en un foco de migración irregular y crimen organizado transnacional.

Por su parte, la zona centro del país concentra la mayor parte de la actividad económica de Chile y se constituye como el polo neurálgico de conexión con el extranjero. En ese sentido, en esta zona se encuentran los puertos de Valparaíso y San Antonio, los que movilizan el 70% de la carga de contenedores del país según cifras de la Empresa Portuaria de Valparaíso (2023) y datos del Puerto de San Antonio (2023) y el Aeropuerto Internacional de Santiago el cual acumula el 50% del tráfico internacional de pasajeros a nivel nacional (DGAC, 2023). El aeropuerto de Santiago es un punto estratégico importantísimo a nivel de seguridad fronteriza, siendo primordial que el control migratorio realizado por PDI, la fiscalización aduanera realizada por Aduanas y la detección de posibles delitos, sean realizados con la mayor de las eficacias.

La zona sur del país con Argentina no presenta flujos migratorios de gran volumen, en parte debido al clima y el aislamiento geográfico con el resto de la región. Aquí, aun cuando hay migración, el desafío consiste en el ejercicio de la soberanía estatal en espacios poco habitados como medio de resguardo territorial (Tapia & Ovando, 2012).

La vigilancia de la gran frontera marítima que tiene el país con el océano pacífico, en específico de la Zona Económica Exclusiva recae en la Armada de Chile por medio de la Directemar. La importancia del resguardo de dicho territorio recae en su extensión de más de 3,6 millones de km², lo que refuerza la complejidad multifocal del sistema de seguridad fronteriza chileno.

En conclusión, el escenario geográfico de Chile en materia fronteriza es mucho más que la macrozona norte del país ya que combina una multiplicidad de factores geográficos, económicos y estratégicos que al analizarse de manera conjunta configuran un panorama heterogéneo y desafiante para el aparato estatal. Esto exige que el Estado chileno adopte un enfoque macro, en donde sean analizados todos los actores que interactúan en el sistema fronterizo chileno, para efectos de poder ser capaces de responder a las particularidades de cada zona, evitando soluciones que sean insuficientes e imposibles de aplicar en el caso en concreto.

1.2. Descripción institucional del sistema fronterizo

La arquitectura del sistema fronterizo chileno está compuesta por diversas instituciones que actúan de manera independiente entre sí ejerciendo distintas funciones. Así, por ejemplo, la Policía de Investigaciones de Chile es la institución contralora encargada del control fronterizo, sin embargo y desde el año 2020 tanto Carabineros de Chile, como el Ejército de Chile cumplen labores de protección fronteriza en la macrozona norte. entrar en vigencia la Ley N° 21.542 la cual le confiere facultades a las FFAA de resguardo de infraestructura crítica.

El Servicio Agrícola y Ganadero, Aduana de Chile, Directemar y el Servicio Nacional de Migraciones, son otras de las instituciones que componen la arquitectura del sistema fronterizo chileno. También son independientes y cumplen funciones específicas, lo que ha generado

superposiciones de funciones, diferencias en los recursos disponibles, en el funcionamiento institucional, en las capacidades operativas y en las cadenas de mando, lo que repercute negativamente en la eficiencia y eficacia de la gestión fronteriza nacional.

Aun cuando en el país dichas instituciones comparten el resguardo del control fronterizo en sus diferentes dimensiones, el aumento de la migración irregular, la falta de capacidad real del Estado para controlar dichos flujos migratorios y la imposibilidad de determinar con precisión la cantidad real de personas que se encuentran actualmente en el territorio nacional, han generado un escenario en el cual es muy difícil dimensionar con exactitud la magnitud y el impacto real de este fenómeno, lo que, por consiguiente, dificulta la planificación de políticas públicas, la ejecución de la labor policial y la formulación estratégica de seguridad efectiva.

1.2.1 Policía de investigaciones de Chile

La Policía de Investigaciones de Chile (PDI) es la autoridad contralora para el resguardo del control fronterizo, según mandata la Ley N° 21.325, de Migración y Extranjería. Constituye de esta manera, uno de los pilares fundamentales en la arquitectura del sistema fronterizo chileno.

Se caracteriza por ser una policía civil de carácter profesional, cuya base legal se encuentra regulada en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2005 del Ministerio del Interior y cuyas funciones principales en materia migratoria son efectuar el control de ingreso y egreso de personas del territorio nacional y fiscalizar la permanencia de extranjeros en el mismo.

En el ámbito migratorio, la estructura orgánica de la PDI se encuentra compuesta principalmente por la Jefatura Nacional de Migraciones y Policía Internacional dependiente de la Subdirección de Inteligencia, Crimen Organizado y Seguridad Migratoria. Dicha Jefatura es la encargada de controlar el 99% de las personas que ingresan o egresan del territorio nacional (PDI, 2025). Entre sus funciones específicas encontramos: el reconocimiento y validez de documentos de identidad, el monitoreo de pasos fronterizos informales o no habilitados, el control de la permanencia de extranjeros durante su estadía en el país, la proyección estadística de movimientos migratorios futuros y la coordinación contra el crimen organizado transnacional (PDI, 2024).

La Brigada Antinarcoóticos y contra el Crimen Organizado (BRIANCO) por su parte, también juega un papel fundamental en la lucha contra el crimen organizado, principalmente en el combate al narcotráfico transnacional, delito que está relacionado a la porosidad de las fronteras del norte del país (BRAVO, 2024).

Dentro de la estructura de funcionamiento de la PDI en materia migratoria es fundamental el trabajo cooperativo con instituciones internacionales como INTERPOL, ya que dichas alianzas refuerzan la capacidad operativa de Chile.

La PDI presenta limitaciones operativas que reducen y limitan su campo de acción en el cumplimiento de sus funciones legales. Ejemplo de ello, es por ejemplo que el trabajo cooperativo con bases de datos como INTERPOL es de carácter voluntario, por cuanto la disponibilidad de datos depende del compromiso y capacidad de cada país miembro (Interpol, 2025), limitando la disponibilidad de datos a la que puede acceder la PDI en dicha base de datos compartida.

Otro ejemplo son las falencias operativas que han sido señaladas en los últimos años. En ese sentido, el Informe de Auditoría N° 788 de la Contraloría General de la República (2023), detectó deficiencias graves en el sistema operativo GEPOL utilizado por la PDI para registrar ingresos y egresos de extranjeros por los diversos pasos fronterizos que cuenta el país y el ingreso de sanciones migratorias como expulsiones u órdenes de abandono. En dicha instancia, se informó que dicho sistema registra problemas registrales graves, tales como la existencia de fichas duplicadas de personas extranjeras, omisiones de información en campos obligatorios, no ingreso de información primordial. Debido a estos errores de registro, se alertó que al menos ocho extranjeros con impedimento de ingreso vigente pudieron reingresar al país al no encontrarse dicha sanción ingresada en el sistema GEPOL, sin ser detectados por la PDI, lo que representa según los antecedentes analizados una vulnerabilidad al sistema fronterizo y por tanto a la seguridad nacional.

Junto con las brechas tecnológicas, también se han detectado brechas operativas que impiden cumplir el mandato legal establecido. En relación con ello, según la información del Servicio

Nacional de Migraciones (SERMIG) de las 26.939⁸ expulsiones dictadas entre los años 2022 y 2025, solo han sido materializadas 1.681⁹ expulsiones por la Policía de Investigaciones de Chile, lo que representa un universo equivalente al 6,2% del total de las medidas dictadas por el Ejecutivo, evidenciando una brecha significativa entre las resoluciones emitidas y las efectivamente materializadas. Esto evidencia falencias graves de articulación institucional, especialmente por parte de la Policía de Investigaciones de Chile, ya que refleja que no se está cumpliendo con el mandato legal estipulado en la Ley N°21.325, de Migración y Extranjería, demostrando que la capacidad operativa de dicha institución no está siendo eficiente ni efectiva.

Tal como se desprende de los informes de la Contraloría General de la República antes mencionados, las debilidades detectadas en sus sistemas informáticos representan un riesgo institucional importante ya que refuerzan la idea de que el sistema de seguridad fronteriza chileno se caracteriza por su fragmentación.

También, es compleja la precariedad de los recursos destinados a la función migratoria y al sistema fronterizo. En específico, es preocupante que el Estado chileno no cuente con un avión especial para efectos de materializar expulsiones, y que deba depender del avión presidencial para llevar a cabo este mandato legal, de vuelos chárter o de vuelos comerciales - sobre los que por lo demás, se depende de la voluntad del capitán para ver si se puede o no materializar dicha medida.

1.2.2 Carabineros de Chile

Carabineros de Chile es una institución policial, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, creada en el año 1927, cuya misión principal según el artículo 101 de la Constitución Política de la República y el Decreto con Fuerza de Ley N°2 de 1968, es mantener el orden público y garantizar la seguridad interior.

⁸ Expulsiones administrativas dictadas según año 2022: 941 / 2023: 1.465 / 2024: 12.482 / 2025: 12.051. Lo anterior, fue informado mediante respuesta a solicitud de información N° AB099T0113547.

⁹ Expulsiones administrativas materializadas según año: 2022: 31 / 2023:339 / 2024: 690 / 2025: 621. Lo anterior, fue informado mediante respuesta a solicitud de información N° AB099T0113547.

Su marco legal se encuentra establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N°2 de 1968, que fija su Ley Orgánica Constitucional, definiendo sus funciones. Su rol en las fronteras se encuentra estipulado en el artículo 3 de la Ley N° 18.961, al establecer que “la vigilancia policial de las fronteras ejercida por Carabineros de Chile será ejercida en conformidad a las leyes y normas generales que regulan la materia”. En el sistema fronterizo chileno su rol se centra en la vigilancia de pasos no habilitados, el patrullaje de zonas remotas y el control del orden público.

La Orden General N° 3.020, instruyó a Carabineros de Chile a realizar la vigilancia de pasos no habilitados terrestres con la misión de verificar la existencia de evidencia asociada a la comisión de delitos transnacionales o faltas a la normativa vigente como la evasión del control migratorio, lo que se ve reflejado en el despliegue actual de Carabineros de Chile en zonas aisladas como Colchane, Visviri o Chungará.

Sin embargo, Carabineros de Chile ha debido desempeñar una doble función en el contexto de la crisis migratoria que se vive en la macrozona norte del país, al por un lado cumplir el mandato legal señalado con anterioridad, pero por otro deber velar por el resguardo de la vida y la integridad física de las personas migrantes que han intentado ingresar al territorio nacional por pasos no habilitados (BRAVO, 2024).

Al igual que la PDI, Carabineros de Chile, posee limitaciones en el desempeño de sus funciones ya que debido a la arquitectura del sistema fronterizo chileno, hay ciertos casos que deben ser derivados a otras instituciones por falta de competencia. En ese sentido, por ejemplo, si un Carabinero sorprende a un extranjero ingresando por un paso no habilitado al territorio nacional, debe informar a PDI quien es la autoridad competente para denunciar y llevar a cabo el procedimiento. Esto genera duplicidad de funciones y en algunos casos pérdida de información valiosa en el traspaso interinstitucional (Rebolledo, 2023).

A lo anterior, se suma que pese a la existencia de convenios de cooperación entre ambas policías, no existe un convenio que establezca un sistema de intercambio de información efectivo y permanente o comunicación interoperable e instantánea. Según la información pública de esta institución, entre los acuerdos más relevantes, destacan la Resolución Exenta N° 588 de 2023, la

cual se limita solamente al intercambio de datos de detenciones en el marco del Programa de Visa Waiver; la Resolución Exenta N° 358 de 2022 que formaliza un acuerdo de cooperación en materia balística, la Resolución Exenta N° 15 de 2025 que acuerda la cooperación tecnológica entre ambas instituciones y finalmente en materia migratoria la Resolución Exenta N° 29.235 de 2025 que aprueba el convenio de transparencia de información de extranjeros detenidos. Sin embargo, todos estos documentos antes señalados, poseen un alcance técnico restringido y limitado, orientados a objetivos específicos, sin generar un flujo de información constante entre ambas instituciones.

En conclusión, se ha determinado que Carabineros de Chile es un componente esencial en la arquitectura del sistema fronterizo chileno, no obstante, lo cual, debido a las limitaciones derivadas de sus funciones actuales y la fragmentación del sistema fronterizo chileno, presenta casos con duplicidad de funciones con PDI y la Aduana de Chile. Dicha fragmentación institucional converge con una baja interoperabilidad entre dichas instituciones, lo que contribuye a una gestión fronteriza ineficiente e ineficaz, lo que genera vulnerabilidades en el sistema nacional de seguridad.

1.2.3 Ejército, Armada de Chile y la Fuerza Aérea.

El Ejército de Chile, la Armada y la Fuerza Aérea, son actores fundamentales dentro de la arquitectura del sistema fronterizo chileno. Si bien hasta hace unos años, su mandato principal era la defensa de la soberanía nacional y la integridad territorial frente a amenazas externas, pero, este ha ido mutando debido a la creciente participación en tareas de seguridad interior. Esto ha generado un debate político y académico debido a los límites de la participación militar en la seguridad pública del país y sus eventuales implicancias para el régimen democrático nacional (Coronado, 2021).

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 21.542 (2023), que faculta a las Fuerzas Armadas para participar en el resguardo de la infraestructura crítica, y lo establecido en el Decreto Supremo N° 265 del año 2023, que autorizó el despliegue del Ejército de Chile en la macrozona norte del país como complemento a las funciones de Carabineros de Chile y PDI antes señaladas, el Ejército de Chile ha adoptado labores extraordinarias dentro de las que se incluyen la realización de patrullajes

y labores de vigilancia de pasos fronterizos. Por otro lado, la Armada de Chile ejerce la vigilancia de las fronteras marítimas y lacustres trabajando en conjunto con la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (Directemar), con la cual vigilan la ZEE que abarca más de 3,6 km². Según Puig (2019) en este contexto, los principales desafíos son la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, el contrabando y la seguridad de rutas de navegación. La Fuerza Aérea de Chile (FACH) por su parte, también cumple un rol importante en el cumplimiento de funciones relativas a la vigilancia de las fronteras nacionales, especialmente en lo relativo al control y vigilancia del espacio aéreo.

El hecho de haber incluido a las Fuerzas Armadas como parte de las instituciones que cumplen funciones de resguardo fronterizo, lejos de fortalecer el sistema, lo fragmentó aún más, debido a que las atribuciones entregadas mediante la Ley N° 21.542, el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2023 y el Decreto Supremo N° 78 de 2023, son muy limitadas y se encuentran subordinadas al actuar de las policías. Por ejemplo, la normativa establece que las Fuerzas Armadas contarán con las facultades de control de identidad, registro y detención para el solo efecto de poner a las personas a disposición de las policías, careciendo de facultades autónomas para investigar, reconducir o denunciar migrantes.

Por otra parte, también es cuestionable el progresivo involucramiento de las Fuerzas Armadas en materias de seguridad anterior, por cuanto adoptar un modelo Securitista al militarizar sectores que tradicionalmente no son de facultad de militares, podría tener efectos negativos para el régimen democrático del país y para los derechos humanos. (Coronado, 2021) han advertido que tiene efectos negativos para el régimen democrático y para los derechos humanos. Algo similar a lo ocurrido en México, en donde el despliegue de las FFAA en la batalla contra el narcotráfico ha generado muchas críticas internacionales por su impacto en derechos humanos.

En conclusión ambas instituciones cumplen un rol fundamental en la arquitectura del sistema fronterizo chileno. Sin embargo, las restricciones legales, operativas y la dependencia con otras instituciones representan limitaciones estructurales que limitan la eficiencia del sistema fronterizo. La falta de unidad de mando y de un marco institucional unificado y coordinado impide aprovechar plenamente las capacidades militares, perpetuando el modelo fragmentado de sistema fronterizo que se mantiene hasta la actualidad.

1.2.4 Servicio Nacional de Aduanas

El Servicio Nacional de Aduanas es un organismo público dependiente del Ministerio de Hacienda, cuya función principal de acuerdo con el Decreto con Fuerza de Ley N° 329 de 1979, es “vigilar y fiscalizar el ingreso y salida de mercancías del territorio nacional”. Su participación en el sistema de seguridad fronterizo chileno es fundamental por cuanto toda mercancía que ingrese o egrese del país por cualquier paso fronterizo, debe necesariamente ser fiscalizada por dicha institución, para efectos de prevenir el contrabando, el lavado de activos y el ingreso de productos ilegales a territorio nacional.

El Servicio Nacional de Aduanas ha invertido en incorporar tecnología avanzada para la inspección y el análisis de riesgo, con el fin de fortalecer las fiscalizaciones. Según cifras del propio Servicio (2023), en 2022 se detectó un cargamento de más de 400 kilos de droga ocultos gracias al uso de escáneres especializados.

A pesar de lo señalado con anterioridad, la Contraloría General de la República ha detectado que en esta institución existen deficiencias operativas y estructurales que afectan el desempeño de sus funciones. Así, en 2025, se informaron graves fallas en la Dirección de Aduanas de Valparaíso respecto de la fiscalización del ingreso de mercancías no autorizadas y también problemas de interoperabilidad entre sus sistemas informáticos (Portalportuario, 2025). En 2024, la Contraloría también informó que los medios para llevar a cabo las funciones de fiscalización en el Aeropuerto de Santiago no eran suficientes, ya que en 2023 sólo habían sido inspeccionados el 0,059% de los documentos de internación (CNN,2024)

Otro factor que limita la capacidad operativa de la Aduana de Chile, es la limitación de personal frente al volumen de mercancías a fiscalizar. En ese sentido, según datos de dicha institución (2023) durante un año se tramitan más de 2,2 millones de operaciones aduaneras, lo cual contrasta de sobremanera con los 2.800 funcionarios a nivel nacional.

También se observa la superposición de funciones con los denominados “Carabineros de Aduana” quienes son personal de Carabineros de Chile que colaboran con el Servicio Nacional de Aduanas

en la fiscalización de mercancías. Si bien, la figura de Carabineros de Aduana fue creada en un principio como forma de apoyar las funciones de la Aduana de Chile, Rebolledo (2023) señala que esta superposición de funciones es uno de los factores que contribuyen a la ineficiencia del sistema fronterizo chileno al generar vacíos normativos y duplicidad de funciones.

En conclusión, aunque el Servicio Nacional de Aduanas cumple un rol esencial en la estructura fronteriza chilena, su efectividad se ve restringida debido a limitaciones de personal, falta de especialización técnica y duplicidad de funciones, lo que evidencia y reafirma la fragmentación sistémica del sistema fronterizo chileno, donde cada institución actúa como una isla independiente a las otras instituciones.

1.2.5 Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG)

El Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG), sucesor del ex Departamento de Extranjería y Migración, fue creado en 2021 con la publicación de la Ley N° 21.325. Su creación buscó modernizar y centralizar la gestión administrativa de la política migratoria (Rebolledo, 2023), como respuesta a los cambios en los flujos migratorios que había evidenciado el país en los años recientes.

Debido a su reciente creación y de los avances que implicó su creación, el SERMIG presenta limitaciones estructurales que reflejan su debilidad operativa dentro de la arquitectura del sistema fronterizo chileno. Uno de los factores a considerar, es la baja dotación funcionaria con la que puede operar este servicio público, la cual es insuficiente para abordar el aumento exponencial de la migración en los últimos años. En ese sentido, según antecedentes del SERMIG (2024), en el año 2023 se registraron más de 650.000 solicitudes de permisos de residencia, mientras que la planta de personal no es mayor a 500 personas, lo que genera cuellos de botella administrativos que enlentece los procesos y generan demoras excesivas en tiempos de tramitación de dichas solicitudes.

También, la dependencia funcional del SERMIG respecto de otras instituciones del sistema fronterizo chileno, para la ejecución de sus competencias. Por ejemplo, el artículo 132 de la Ley

Nº21.325, de Migración y Extranjería, establece que es el SERMIG la institución que debe dictar las medidas de expulsión administrativa - previa denuncia realizada por la Policía de investigaciones de Chile - pero le asigna a la PDI la función de notificar y materializarla. Esta separación de funciones ha derivado en una alta tasa de expulsiones frustradas debido a la falta de coordinación interinstitucional o por problemas logísticos como la ausencia de acuerdos diplomáticos con los países de origen (CIPER, 2023).

Por otro lado, también se han observado problemas informáticos y tecnológicos. Así, el Informe de Contraloría (2023) destacó las falencias de comunicación entre el SERMIG y la PDI, señalando que existía falta de interoperabilidad entre las bases de datos de ambas instituciones. Esta falta de comunicación efectiva entre organismos afecta la capacidad del estado para ejercer un control fronterizo coherente, evidenciando una vez más la falta de cohesión de la arquitectura del sistema fronterizo chileno.

En 2021 se evidenció otra falencia gravísima de esta institución, esto es la caída del principal sistema de registro de extranjeros denominado “B3000”. En dicha oportunidad, debido a un error informático se eliminó la información correspondiente al periodo comprendido entre el 11 de agosto al 25 de octubre de 2021, datos que fueron recuperados a partir de archivos de otras entidades como la PDI y el Poder Judicial o copiando a mano documentos que se mantenían en papel en el servicio (CIPER, 2022).

En conclusión, el SERMIG representa un esfuerzo en la modernización de los actores del sistema fronterizo chileno, al centralizar la gestión migratoria. Sin embargo, su dependencia de otras instituciones para la ejecución de sus funciones y su limitada capacidad operativa, demuestran que es un eslabón bastante débil dentro de las demás instituciones.

1.2.6 SAG y Sernapesca

Ambas instituciones no siempre visibilizadas en el debate político cumplen funciones estratégicas en el resguardo del territorio y la soberanía nacional, ya que ambos operan directamente con la bioseguridad y la protección de recursos naturales.

El Servicio Agrícola y Ganadero, depende del Ministerio de Agricultura y tiene como función fiscalizar el ingreso de productos agropecuarios al territorio nacional para prevenir plagas y la introducción de enfermedades no autóctonas del país. Por otro lado, Sernapesca, depende del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y tiene como función regular la explotación de recursos hidrobiológicos y asegurar el cumplimiento de la normativa de pesca. En el contexto que nos compete, fiscaliza las importaciones de productos y combate la pesca ilegal (INDR).

Ambas instituciones se caracterizan por su alto nivel de especialización técnica, sin embargo, se observan restricciones de operatividad, por cuanto ambas instituciones carecen de la capacidad logística y humana para cubrir todos los puntos críticos del país. Según el SAG (2025), solo durante el verano 2024-2025 se fiscalizaron 4 millones de pasajeros e interceptaron 66 toneladas de productos agrícolas y pecuarios. Por su parte, SERNAPESCA (2025) informó la incautación de 66,8 toneladas de anchoveta extraídas ilegalmente en la Región de Tarapacá. Ambos casos, demuestran que ambas instituciones realizan una labor fundamental dentro del sistema fronterizo chileno, pero mantienen dificultades operativas derivadas de los altos flujos de trabajo.

1.3 Diagnóstico del sistema actual

El sistema de seguridad fronteriza chileno presenta diversos problemas estructurales que impiden que este sea eficaz y eficiente para enfrentar los desafíos contemporáneos. A partir del análisis realizado, se evidencia que el sistema fronterizo chileno opera como un conjunto de subsistemas más que como un sistema integrado para la gestión fronteriza.

De lo anterior, se evidencia una fragmentación estructural del sistema la cual se manifiesta en tres dimensiones principales: en primer lugar, la dispersión de competencias entre las instituciones que lo componen, la duplicidad y superposición de funciones y finalmente la existencia de una débil coordinación interinstitucional.

Tal como sostiene Peters (2018) la fragmentación institucional es uno de los mayores retos por cuanto la coordinación se vuelve más importante cuando los problemas públicos exceden las capacidades de una organización. En ese sentido, la dispersión de competencias es una deficiencia

transversal a todo el sistema de seguridad fronterizo chileno y se traduce en la existencia de múltiples instituciones con facultades concurrentes sin una instancia de mando unificada que los articule bajo un mando común. Cada institución actúa como una isla, de manera autónoma, con su propia normativa, estructura de mando y gestión operativa, generando fallos operativos, falta de sincronía y duplicidades de funciones que debilitan la eficacia del sistema (Rebolledo, 2023).

Por ejemplo, en la macrozona norte el país muchas veces el personal de PDI no es suficiente para resguardar las zonas remotas, por lo que Carabineros de Chile y el Ejército de Chile prestan funciones complementarias, pero que tienen limitaciones de competencias y dependen exclusivamente de PDI para efectos de que sea esta institución quienes lleven a cabo ciertos procedimientos. - Por ejemplo, la reconducción- Si bien tanto el Ejército de Chile como Carabineros de Chile puede detener a personas que intenten ingresar al país por pasos no habilitados, es fundamental que estas personas sean entregadas a PDI ya que ellos son los competentes para dirigir este procedimiento.

También, la dependencia del SERMIG con la PDI, ya que, si bien se buscó que esta primera institución fuera independiente y centralizar sus funciones administrativas, la dependencia con PDI reduce su margen de acción real, al depender necesariamente de dicha institución en algún momento del procedimiento. Por ejemplo, el SERMIG no puede dictar una medida de revocación de un permiso de residencia o una expulsión si es PDI no ha denunciado al extranjero, procedimiento que muchas veces se dilata semanas o meses de espera. Luego, al momento de dictar la sanción de expulsión, es PDI quien debe notificar y materializarla, pero es el SERMIG la institución que debe comprar los pasajes en avión para los escoltas, así se genera un flujo constante entre instituciones que depende de la otra y que hace que no pueda existir un enfoque que sea eficiente del estado.

En segundo término, la duplicidad de funciones entre estas instituciones produce que el sistema sea ineficiente y genera superposición de funciones. En ese aspecto, la superposición de funciones de fiscalización que ostenta Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile y Aduana, la coexistencia de los Carabineros de Aduana y funcionarios aduaneros o la participación del

Ejército de Chile en el control fronterizo de la macrozona norte del país, reflejan que la falta de delimitación de competencias genera problemas administrativos y un sistema fronterizo ineficaz.

En tercer lugar, se ha podido diagnosticar una débil coordinación interinstitucional. La inexistencia de una instancia permanente de mando conjunto o de una plataforma interoperable impide que exista un intercambio eficiente de información entre las instituciones seguido de falencias informáticas, duplicidad de registros y errores en procesos sensibles demuestran que actualmente el sistema de seguridad fronterizo es débil y por tanto no puede anticipar, prevenir ni responder correctamente a amenazas transnacionales. Cada institución produce y almacena datos de forma aislada, sin compartir criterios o datos con las demás. Esta fragmentación impide anticipar o adaptar respuestas ante cambios en las tendencias migratorias o el crimen organizado.

Esto demuestra que el sistema fronterizo chileno mantiene una ineficacia estructural por cuanto es un sistema con múltiples instituciones que no actúan con todo su potencial debido a la falta de coordinación interinstitucional y a la falta de mando, tal como lo plantea Peters (2018) y Christensen y Laegreid (2007). El resultado de esto es un aparato fronterizo que opera de manera reactiva creando instituciones o dotando de nuevas facultades a las ya existentes más que centrado en la contención coyuntural real.

En consecuencia, el sistema de seguridad fronterizo chileno compuesto por las instituciones antes mencionadas no debería ser denominado un “sistema” por cuanto, cada institución actúa de manera independiente y fragmentada lo que lo convierte en un entramado desarticulado que opera de manera reactiva y dispersa. Esto permite concluir que los problemas al control migratorio que se han evidenciado en los últimos años en el país no derivan solamente de una mala gestión política o de limitaciones presupuestarias o tecnológicas sino más bien de la forma en la que está diseñado el sistema de control fronterizo.

Conclusiones del capítulo:

- La complejidad geográfica del país genera desafíos especialmente difíciles en la macrozona norte, debido a la longitud y densidad del desierto de Atacama, lo que lo ha convertido en

la zona con más alta porosidad fronteriza, caracterizada por la presencia de migración irregular y el crimen organizado.

- El sistema fronterizo chileno presenta una fragmentación estructural ya que las instituciones que lo componen cumplen roles relevantes, pero actúan aisladamente y con escasa interoperabilidad.
- Es necesaria una reforma estructural del sistema fronterizo chileno, que deje de lado la fragmentación actual.

Capítulo II: Experiencias comparadas

2.1 Introducción

El presente capítulo desarrolla un análisis comparado de experiencias internacionales para efectos de identificar patrones, evaluar la eficiencia de dichos modelos y anticipar si estos pudieran o no ser aplicados en el contexto chileno. Se analizan los modelos de Estados Unidos y de Australia, países que, en distintos momentos históricos evolucionaron desde estructuras fragmentadas hacia agencias unificadas del control fronterizo: la Customs and Border Protection creada en EE. UU. en 2003 y la Australian Border Force establecida en Australia en 2015.

Se analizarán los modelos de la Australian Border Force (ABF) y la U.S Customs and Border Protection (CBP), por su similitud funcional y pertinencia contextual. El CBP por un lado tiene experiencia en la gestión de fronteras terrestres extensas en territorios aislados, como lo es la frontera de México con Estados Unidos, lo cual es comparable al contexto geográfico que presenta Chile en la macrozona norte del país. Por otro lado, su sistema de coordinación y el contexto de su creación institucional resulta ilustrativo para un país como Chile, donde diversos organismos coexisten en las labores fronterizas. Por otro lado, el estudio de la ABF se da en el contexto de las similitudes geográficas de dicho país con Chile. Si bien, en el territorio chileno la migración se da claramente mayoritariamente hablando por pasos fronterizos terrestres, Australia al igual que Chile, depende fuertemente del comercio marítimo y enfrenta amenazas como el Crimen Organizado Transnacional. La experiencia australiana resulta ilustrativa para nuestro país ya que mantiene un enfoque en el resguardo y patrullaje oceánico, vigilancia de puertos y protección de rutas comerciales estratégicas, lo que, en el contexto geográfico chileno pudiera ser bastante útil.

De acuerdo con la metodología comparada en políticas públicas (Peters, 2018), el análisis de experiencias internacionales requiere contextualizar los modelos respecto a la realidad institucional y geográfica del país receptor. Chile, caracterizado por una frontera bastante extensa de más de 7.800 kilómetros de largo, una frontera marítima de 6.400 kilómetros, pasos fronterizos que superan los 4.000 msnm y la existencia de zonas aisladas tanto en el norte como en el sur del país, lo convierten en un país con particularidades debido a su contexto geográfico. Esta diversidad

geográfica ha generado desafíos en materia de seguridad fronteriza: en el norte del país, la presencia del desierto y los pasos fronterizos no habilitados es un punto crítico, la zona central, concentra el mayor flujo migratorio por pasos fronterizos habilitados y requiere reforzar el control migratorio y aduanero, la zona sur del país y el territorio marítimo, requiere la mayor vigilancia en control fronterizo en zonas aisladas.

Por ello, los casos de Estados Unidos y Australia fueron seleccionados por criterios de similitud estructural y de relevancia funcional dentro del contexto chileno, en el sentido de que ambos países presentan similitudes geográficas y los orígenes de ambas instituciones se asemejan a la situación actual chilena.

Desde el punto de vista metodológico, el capítulo se centrará en una comparación institucional y funcional desde cuatro dimensiones: (1) el origen de la institución y el contexto político de su creación, (2) la estructura organizativa y los mecanismos de coordinación, (3) el uso de tecnología y las capacidades operativas y (4) la profesionalización del personal y legitimidad política.

Finalmente, el presente capítulo se estructura en cuatro secciones. La primera, analiza el caso de Estados Unidos y la CBP; la segunda aborda el caso australiano y la ABF, la tercera desarrolla una síntesis comparada entre ambos modelos identificando similitudes y diferencias; y la cuarta sección extrae las principales lecciones para Chile con el propósito de evaluar la viabilidad de establecer una agencia nacional de seguridad fronteriza.

2.2 Estados Unidos: Customs and Border Protection (CBP)

Hasta los atentados del 11 de septiembre de 2001, las funciones de aduana, inmigración y patrullaje fronterizo estaban dispersas en distintas instituciones: el Immigration and Naturalization Service, el U.S Customs Service y la Border Patrol. Esta fragmentación fue criticada por su ineficiencia, falta de coordinación y duplicidad de funciones (Rosenblum, 2013).

Los atentados del 11S marcaron un punto de inflexión en el sistema de seguridad fronterizo estadounidense, ya que es en ese momento en el cual la migración pasó a convertirse en una amenaza para la seguridad nacional, dando origen a un proceso de securitización del fenómeno

migratorio en los términos que lo expone Buzan (1998). Este proceso, permitió justificar la adopción de medidas excepcionales y la creación de las instituciones a analizar en este apartado.

Como parte de este proceso, en 2002, el Congreso de Estados Unidos creó el DHS (Department of Homeland Security), con el cual se integraron 22 agencias federales bajo un mismo mando. También se creó la U.S Customs and Border Protection (CBP), en 2003, con el mandato de unificar e integrar las funciones que hasta ese momento se encontraban dispersas (DHS, 2004).

La CBP, es actualmente la mayor agencia de carácter federal en Estados Unidos. Cuenta con un presupuesto de USD 17,5 mil millones para el año 2023 y más de 61.000 funcionarios a jornada completa (DHS, 2023), los que se encuentran organizados en tres componentes (CBP, 2023):

El primer componente lo constituye la U.S Border Patrol, la cual es la rama especializada en vigilancia de la frontera terrestre, enfocada especialmente en la frontera con México que se extiende por más de 3.145 km. Entre sus funciones principales se encuentran el patrullaje terrestre y las operaciones especiales contra tráfico de drogas, armas y personas (CBP, 2025).

El segundo componente es la Office of Field Operations (OFO), la cual es la responsable de fiscalizar los puntos de ingreso legales al país ya sea en puertos marítimos, aeropuertos o pasos terrestres y entre sus funciones principales se encuentran realizar el control fronterizo y la fiscalización de mercancías (CBP, 2025). Finalmente, el Air and Marine Operations (AMO) es la unidad encargada de la vigilancia aérea y marítima, mediante el uso de aeronaves, drones y embarcaciones (CBP ,2025).

También forma parte bajo el mando del DHS, el Inmigración and Customs Enforcement (ICE), el cual es el encargado de las investigaciones criminales, las detenciones y deportaciones migratorias.

La frontera sur de Estados Unidos con México es una zona compleja de patrullar y resguardar debido a su larga extensión, por ello, el CBP ha implementado grandes avances tecnológicos denominados “muralla digital” (GAO, 2023) el cual combina infraestructura física, sistemas de vigilancia y bases de datos interoperables (Heyman, 2017). El ecosistema tecnológico comprende más de 1.000 km de barreras físicas, drones, sistemas biométricos, sensores remotos y cámaras infrarrojas.

Los resultados de su despliegue operativo son importantes, en el año 2023 se reportaron 3.201.144 encuentros con migrantes irregulares en la frontera sur, de los cuales 2.063.692 fueron detectados por la Border Patrol y 1.137.452 por la OFO (CBP, 2023).

El caso estadounidense nos demuestra que la integración de funciones previamente dispersas permitió mejorar la coordinación interagencial y la capacidad de respuesta al fenómeno migratorio. En términos comparativos, la experiencia de la CBP resulta ilustrativa para Chile ya que demuestra que la integración institucional bajo un mando unificado permite superar la fragmentación entre organismos con competencias similares y en segundo lugar ya que evidencia la importancia de contar con tecnologías avanzadas para fortalecer la vigilancia fronteriza en zonas como el norte del país.

Se podría señalar que la integración institucional como respuesta al 11S motivada por una construcción discursiva que determina a la migración como una amenaza a la seguridad interior, podría constituir un proceso de securitización de la migración, por ello, para Chile la CBP nos demuestra que la integración institucional bajo una agencia única es clave para superar la fragmentación actual entre PDI, Carabineros de Chile, Ejército de Chile, Aduana y Sermig.

2.3 Australia: Australian Border Force (ABF)

La Australian Border Force (ABF) fue creada en el año 2015 bajo la supervisión del Department of Home Affairs, como respuesta a la necesidad de fortalecer la gestión de las fronteras y mejorar la coordinación institucional (Home Affairs, 2015). Para ello, se fusionó la Australian Customs and Border Protection Service con funciones que se encontraban dispersas en otros organismos públicos

Dicha agencia, posee carácter civil con un perfil híbrido que la caracteriza, al combinar funciones administrativas, policiales y cuasi militares, esto último ya que sus oficiales reciben entrenamiento táctico y operan bajo cadenas de mando bastante similares a la lógica militar (Weber & Pickering, 2011).

Entre las funciones principales de esta agencia se encuentran el resguardo de la seguridad fronteriza, la facilitación del comercio internacional, el control de mercancías, la recaudación de impuestos, el combate al contrabando, la prevención de ingreso de plagas, la lucha contra el crimen organizado transnacional y la seguridad marítima. En ese sentido, es importante comprender que el contexto geográfico australiano condicionó la estrategia de seguridad que ha seguido el gobierno en los últimos años. Es más, una de las razones fundamentales dentro del discurso securitista que propulsó la creación de la ABF fue la necesidad de resguardar los 37.000 kilómetros de costa y la Zona Económica Exclusiva de más de 47 millones de kilómetros cuadrados, de amenazas como la pesca ilegal, el contrabando, el narcotráfico y el crimen organizado transnacional (Tapia & Obando, 2012).

La ABF se organiza en dos comandos: en primer lugar, el Operations Command encargado de supervisar las operaciones tácticas del control fronterizo en aeropuertos, puertos y zonas marítimas y en segundo lugar el Strategic Border Command encargado de la planificación estratégica y la inteligencia fronteriza. Ambos comandos operan de manera integrada con la Maritime Border Command el cual es una unidad conjunta entre la ABF y la Australian Defence Force, lo que lo constituye como una institución híbrida donde se combinan capacidades militares y civiles bajo un mando coordinado.

Desde el punto de vista analítico, el modelo australiano evidencia la importancia de contar con un sistema integrado y tecnológico como herramientas para afrontar los desafíos estatales. Al igual que el caso estadounidense, la unificación de funciones dispersas permitió superar la fragmentación institucional y mejorar la eficiencia. En síntesis, la experiencia australiana ofrece lecciones importantes para Chile ya que pone en evidencia que la centralización de competencias y la profesionalización del personal son elementos fundamentales para lograr que el control fronterizo y el accionar del sistema fronterizo del país sea eficiente y eficaz en contextos geográficos complejos y marítimamente extensos.

2.4 Síntesis comparada y lecciones para Chile

El análisis de ambos casos permite extraer aprendizajes significativos para Chile respecto de los procesos de centralización institucional, integración tecnológica y especialización del personal.

Desde su origen, ambos modelos surgieron en contextos de crisis tanto en Estados Unidos como en Australia y en ambos casos podemos observar cómo se aplicó la teoría de la securitización de buzán, al ser usados discursos políticos para transformar fenómenos migratorios en amenazas existenciales permitiendo realizar reformas institucionales excepcionales.

Por ello, tanto la CBP como la ABF son ejemplos paradigmáticos de reformas de sistemas migratorios las cuales unificaron sus funciones previamente dispersas en agencias autónomas, reduciendo duplicidades y contando con un mando unificado. En contraste al modelo chileno, el cual como ya hemos señalado posee una estructura con características dispersas y fragmentadas.

2.4.1 Origen y contexto político de creación

En ambos países, tanto Australia como Estados Unidos, el detonante para la reconfiguración del sistema fronterizo fueron las crisis de seguridad. En Estados Unidos, lo fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001 y en Australia el aumento de los flujos migratorios marítimos irregulares.

Si bien en Chile, durante los últimos años la discursiva política ha argumentado que el país se encuentra ante una crisis de seguridad migratoria, aún no ha existido un punto de inflexión político que justifique una reforma integral del sistema en su conjunto como sí ocurrió en el caso australiano y de Estados Unidos. Por el contrario de lo esperado, las respuestas estatales han sido más reactivas que preventivas, centradas en medidas paliativas como lo son el despliegue de las Fuerzas Armadas en la macrozona norte, sin contar con la modificación o creación de una estrategia de seguridad nacional fronteriza de carácter permanente que permita articular a las instituciones integrantes del sistema de manera eficiente y eficaz.

Por ello, se concluye que Chile se encuentra en un escenario de securitización parcial, por cuanto, si bien la discursiva política se encuentra enfocada en la crisis migratoria como amenaza a la seguridad nacional, las soluciones implementadas se distancian de las medidas de modificación sistemática como las adoptadas en Estados Unidos y Australia.

2.4.2 Estructura organizativa y coordinación

Las experiencias comparadas analizadas de la CBP y la ABF demuestran las ventajas de la integración institucional bajo un mando único, ya que en relación con esta organización se han observado mejoras en la eficiencia y coherencia estratégica de sus respectivos sistemas fronterizos, permitiendo superar la dispersión funcional que los caracterizaba con anterioridad al proceso discursivo securitista.

En Estados Unidos, la creación de la CBP luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 absorbió e integró las competencias de 22 agencias preexistentes concentrando de esta manera las funciones de inmigración, aduanas, seguridad sanitaria y patrullaje. La nueva estructura, al concentrar las funciones de estas 22 agencias, unificó y estandarizó procedimientos y modos bajo el mando del Department of Homeland Security.

Por su parte, el caso australiano con la ABF supuso la fusión de dos agencias preexistentes constituyendo la creación de un modelo de carácter híbrido que integra la gestión migratoria, aduanera y seguridad marítima. En ambos casos, se ha mejorado la eficiencia operativa y la coordinación interinstitucional reduciendo costos administrativos y tiempos de respuesta.

En contraste, Chile aún mantiene una arquitectura de sistema fronterizo fragmentada y reactiva, compuesta por múltiples organismos con mandos supuestos y sin un eje rector común. Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile, el Ejército de Chile, la Armada de Chile, el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio Agrícola y Ganadero y el Servicio Nacional de Migraciones operan bajo marcos jurídicos, jerarquías y sistemas tecnológicos distintos e independientes, lo que genera vacíos de responsabilidad, duplicidad de función y escasa interoperabilidad y comunicación interinstitucional.

Por ello, la inexistencia de un sistema de mando unificado refleja que el país se encuentra en la misma etapa previa en la que se encontraron Estados Unidos y Australia previa a la creación del CBP y del ABF. Dicho estado, impide la integración de datos, la planificación estratégica conjunta y la optimización de recursos disponibles, debilitando la capacidad del estado para controlar los flujos migratorios irregulares y dificultando también el cumplimiento de la seguridad interna del país.

Debido a ello, la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Fronteriza o de un sistema fronterizo unificado, permitiría centralizar las funciones de control fronterizo, migración, aduanas e inteligencia generando una estructura jerárquica clara y unificada bajo un mando único. Un modelo de este tipo favorece la eficacia del aparato estatal, la profesionalización del personal fortalecería la soberanía estatal y la capacidad de respuesta ante amenazas transnacionales.

2.4.3 Uso de tecnología e inteligencia

En el caso de la CBP en Estados Unidos, el desarrollo tecnológico se centra en la denominada “muralla digital” mediante la vigilancia de más de 3.000 kilómetros de la frontera con México mediante el uso de sensores sísmicos, radares, cámaras térmicas, drones de largo alcance y sistemas biométricos, con los cuales la CBP ha podido ampliar la cobertura de vigilancia hacia zonas inhóspitas como lo son algunos puntos de la frontera con México, en donde la presencia humana resulta limitada y de complejo acceso.

La ABF de Australia por su parte ha orientado su estrategia en la integración de tecnologías avanzadas de información y control, enfocando su gestión principalmente en el control marítimo, basados en sensores satelitales y tecnología de reconocimiento facial en aeropuertos (Australian Border Force, 2025)

En comparación a ellos, Chile ha diseñado en los últimos años estrategias para contener los flujos migratorios principalmente en la macrozona norte del país, como la implementación en 2023 del sistema SIFRON (Sistema integrado de fronteras) que hoy se encuentra en su etapa III de implementación. Este programa significó una inversión de más de 13 millones de dólares y combina el trabajo de militares en terreno y una mejora en tecnología para la detección, identificación y registro del ingreso de personas por pasos no habilitados. La etapa actual se centra en la adquisición de drones y del sistema de operación, puesto de mando y camionetas (Gobierno de Chile, 2025). A diferencia de la CBP y la ABF, el modelo chileno se caracteriza por un enfoque más reactivo que preventivo, condicionado por limitaciones presupuestarias y la necesidad de fortalecer la interoperabilidad entre las agencias, lo que se ve reflejado que luego de años de crisis migratoria, en 2025 finalmente se está invirtiendo en tecnología.

2.4.4 Profesionalización y doctrina operativa

En Estados Unidos, la CBP cuenta con su propia academia, la “CBP Academy”, centro el cual integra los distintos cuerpos bajo un mismo marco doctrinario durante un programa que va entre 80 y 117 en donde se combina instrucción teórica, entrenamiento práctico, análisis de inteligencia, gestión de crisis y respeto a los derechos humanos, entre otros aspectos. Todos los cuerpos de la CBP son entrenados con el mismo entrenamiento para efectos de favorecer la coordinación futura en terreno de dichas áreas.

El caso australiano es bastante similar ya que la ABF mantiene “Australian Border Force College” cuyo programa combina elementos civiles, policiales y militares reflejando la naturaleza híbrida de la ABF, permitiendo construir una fuerza capacitada para operar en entornos complejos, como los ya mencionados.

En contraste, en Chile la capacitación del personal del sistema fronterizo se distribuye entre los diferentes organismos, cada uno con planes de formación independientes, enfoques doctrinarios diversos y niveles dispares de especialización. Esto genera tensiones en terreno y dificulta la coordinación y la eficiencia de operativos conjuntos que se pudieran realizar. Junto con ello, existe ausencia de una carrera profesional fronteriza en donde los funcionarios pudieran proyectar su carrera profesional. Por el contrario, el personal desplegado que cumple funciones fronterizas suele rotar con frecuencia y estar destinado en dichas funciones sólo por un tiempo acotado, lo que impide la especialización.

2.4.5 Adaptación al contexto chileno

La literatura advierte de la importancia de realizar un análisis detallado al buscar importar estructuras internacionales a contextos extranjeros, ya que al importar estructuras institucionales foráneas sin una adecuada contextualización se pueden generar efectos adversos o reproducir ineficiencias. Así, Dolowitz y Marsh (2000), exponen que toda transferencia debe considerar tres dimensiones: en primer lugar, las capacidades estatales existentes, la segunda, el marco jurídico institucional y en tercer lugar la cultura organizacional del aparato público. Dejar de lado cualquiera de estas dimensiones generaría lo que los autores denominaron transferencias

inadecuadas, es decir reformas que fracasan por desinformación, por estar incompletas o por ser inapropiadas.

La aplicación literal de los modelos estadounidense y australiano en Chile resultaría inviable y probablemente contraproducente, por cuanto Estados Unidos y Australia cuentan con estructuras federales, presupuestos de defensa y seguridad superiores. Chile, por el contrario, posee una administración pública centralizada, un marco normativo fragmentado y una tradición institucional basada en mandatos policiales y administrativos. Por lo que, y siguiendo lo descrito por Dolowitz y Marsh, la adaptación debe priorizar la gradualidad y viabilidad operativa en el ajuste al contexto nacional.

De esta manera, más que copiar a dichos modelos, Chile debe aprender de sus principios estructurales, esto es: la integración, la interoperabilidad y la profesionalización ya que son elementos claves de reforma del sistema fronterizo acordes al contexto chileno.

Por ello, una eventual reforma del sistema fronterizo chileno debe enfocarse en tres áreas esenciales, que puedan implementarse de manera escalonada y paulatina, estas son:

- i. Integración funcional y mando unificado:
- ii. Interoperabilidad tecnológica y gestión de la información
- iii. Profesionalización y creación de una Escuela Nacional de Seguridad Fronteriza

La siguiente tabla muestra un resumen comparativo de los modelos fronterizos de CBP y ABF con Chile, lo cual será detallado más adelante:

Tabla 2. Comparativa entre CBP y ABF

Dimensión	CBP (Estados Unidos)	ABF (Australia)
<i>Origen</i>	<p>Creada en 2003 tras los atentados del 11S. Fusión de 22 agencias bajo la creación del Department of Homeland Security (DHS)</p> <p>Las agencias fusionadas fueron:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.U.S. Customs Service 2.Immigration and Naturalization Service (INS) 3.Animal and Plant Health Inspection Service (parte) 4.Transportation Security Administration (TSA) 5.U.S. Secret Service 6.U.S. Coast Guard 7.Federal Protective Service 8.Federal Law Enforcement Training Center 9.Office for Domestic Preparedness 10.National Domestic Preparedness Office (FBI) 11.Strategic National Stockpile and the National Disaster Medical System 12.Nuclear Incident Response Team 13.Domestic Emergency Support Teams 14.National Communications System 15.National Infrastructure Protection Center 16.Energy Security and Assurance Program 17.Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Countermeasures Program 18.Federal Emergency Management Agency (FEMA) 19.Office of the Border Patrol (INS) 20.Office of Policy Coordination (State Department) 21. Computer Security Division (NIST) 22. U.S. Citizenship and Immigration Services (posteriormente separada del INS) 	<p>Creada en 2015 tras una reforma del sistema de inmigración y aduanas.</p> <p>Las agencias fusionadas fueron:</p> <p>Australian Customs and Border Protection Service (ACBPS)</p> <p>Department of Immigration and Border Protection (DIBP) – división de cumplimiento y control migratorio</p>

<i>Motivación securitizadora</i>	Reacción ante los atentados del 11 de Septiembre de 2001.	Motivada por la gestión integral de riesgos fronterizos, el aumento de la migración irregular y la necesidad de resguardar la seguridad nacional marítima.
<i>Estructura Orgánica</i>	Agencia federal con mando único. Organizada en tres componentes: 1. Border patrol 2. Office of Field Operations 3. Air and Marine Operations	Agencia civil de carácter híbrido. Organizada en dos comandos: 1. Operations command. 2. Strategic border command. Integrados con la Australian Defence force
<i>Financiamiento</i>	El financiamiento de la CBP proviene del presupuesto federal asignado por el Congreso de Estados Unidos a través del <i>Department of Homeland Security (DHS)</i> , con un monto que supera los US\$ 20.000 millones anuales.	La ABF se financia mediante el presupuesto público asignado al <i>Department of Home Affairs</i> , con un monto aproximado de AUD 1.6 mil millones anuales.
<i>Dependencia</i>	Depende del Ministerio de Seguridad Nacional (DHS).	Depende del Department of Home Affairs de Australia.
<i>Profesionalización del personal</i>	Cuerpo altamente profesionalizado. Formación especializada en la CBP Academy.	Cuerpo altamente profesionalizado. Formación especializada en la Australian Border Force College.

Tabla de elaboración propia creada con datos de fuentes abiertas.

2.4.6 Recomendaciones para una reforma chilena

Del análisis comparado realizado y del diagnóstico institucional chileno, se puede concluir que el sistema de seguridad fronterizo requiere una reforma integral, estructural y gradual orientada a establecer una institucionalidad que supere la fragmentación actual y que fortalezca la capacidad del Estado y su eficiencia. Peters (2018), reafirma lo anterior, al sugerir que el sistema institucional chileno debe avanzar hacia un modelo integrado de gestión fronteriza, por lo que las siguientes recomendaciones se formulan considerando la viabilidad política y el contexto chileno. En el próximo capítulo se analizará la viabilidad y factibilidad de su implementación.

i. Creación de una Agencia Nacional de Seguridad Fronteriza (ANSF)

Se propone la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Fronteriza dependiente del Ministerio de Seguridad pública, con autonomía técnica, presupuesto propio y mando unificado. Su objetivo sería concentrar las competencias operativas, tecnológicas y administrativas, absorbiendo las siguientes funciones:

- De la Policía de Investigaciones de Chile: el control migratorio en pasos habilitados, el procedimiento de reconducción, la notificación y materialización de expulsiones, la confección de denuncias por infracción a la normativa migratoria vigente.
- De Carabineros de Chile: vigilancia de pasos no habilitados, patrullaje fronterizo terrestre y el control del orden público en zonas limítrofes.
- Del Servicio Nacional de Aduanas: control de ingreso y salida de mercancías, fiscalización y prevención del contrabando.
- Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG): gestión de permisos de residencia, ejecución de la política migratoria y aplicación de sanciones migratorias.
- Servicio Agrícola y Ganadero y Sernapesca: fiscalización sanitaria y control de productos de riesgo en la frontera.
- Armada de Chile: las funciones de Directemar, en específico la vigilancia de la ZEE.

ii. Integración operativa y mando unificado

La ANSF debería organizarse bajo un modelo vertical e integrado, con mando único, estructurado en tres grandes direcciones operativas:

- La Dirección Terrestre: cuyas principales funciones serían
 - Control fronterizo integral, esto es la supervisión del ingreso y salida de personas, vehículos y mercancías.
 - Vigilancia de pasos no habilitados
 - Ejercer la reconducción inmediata y la detención de migrantes infractores de la normativa migratoria vigente.

- Protección de complejos fronterizos y centros de detención temporal.
- Creación de equipos de despliegue inmediato ante eventos de crisis migratoria.
- La Dirección Marítima y Aérea: cuyas principales funciones serían:
 - Vigilancia oceánica y portuaria.
 - Control de pesca ilegal y contrabando.
 - Supervisión de puertos y aeropuertos
 - Gestión de corredores aéreos y marítimos de riesgo
- La Dirección de Inteligencia y Tecnología Fronteriza: cuyas principales funciones serían:
 - Análisis de inteligencia y riesgo fronterizo
 - Gestión de interoperabilidad tecnológica
 - Ciberseguridad
 - Vigilancia remota y monitoreo territorial
 - Coordinación internacional en inteligencia

Cada dirección responderá a la Jefatura Nacional dependiente directamente del director general de la Agencia.

iii. Interoperabilidad tecnológica

Es fundamental que la ANSF cuente con una plataforma nacional integrada de datos fronterizos, que centralice toda la información proveniente de las actuales instituciones que conforman el sistema. El objetivo es construir una visión situacional única de la situación fronteriza, mejorando la detección temprana de amenazas

iv. Formación y profesionalización

La creación de la Escuela Nacional de Seguridad Fronteriza, es un eje estratégico para consolidar una doctrina común y una cultura institucional compartida superando la actual fragmentación.

La misión de la ENSF será formar profesionales especializados en las distintas dimensiones de la seguridad fronteriza: migratoria, aduanera, sanitaria, marítima y tecnológica.

Esta escuela sería el pilar doctrinal de la ANSF, permitiendo generar una élite profesional fronteriza, cohesionada en valores, procedimientos, conocimiento y mando.

Conclusiones del capítulo:

- El análisis realizado a los modelos de Estados Unidos (CBP) y Australia (ABF) demuestran que un sistema fronterizo que actúe desde la integración institucional bajo un mando unificado es una condición clave para fortalecer la seguridad fronteriza.
- En ambos casos, los sistemas actuales nacieron desde crisis de seguridad y un contexto de fragmentación institucional. Lo que propició esta reforma que generó agencias únicas dotadas de autonomía, capacidad operativa y mando único.
- Para Chile, ambos modelos presentan lecciones relevantes de aprendizaje los cuales deben ser adaptados al contexto chileno, tales como la integración funcional y el mando unificado.
- La creación de una institución unificada y especializada que reúna las capacidades y funciones hoy dispersas entre múltiples instituciones es fundamental para mejorar la eficacia y capacidad de respuesta del sistema fronterizo chileno.

Capítulo II: Viabilidad institucional para la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Fronteriza en Chile

Del análisis realizado en los capítulos anteriores, se ha expuesto que el diagnóstico es la fragmentación estatal y la falta de coordinación efectiva entre los organismos que constituyen la arquitectura del sistema fronterizo chileno. En ese contexto, la creación de la ANSF dependiente del Ministerio de Seguridad Pública se configura como una solución viable y constitucionalmente posible. En este capítulo propone analizar la viabilidad jurídica, política, operativa y económica de crear una Agencia Nacional de Seguridad Fronteriza en el país.

3.1 Viabilidad legal

La creación de la Agencia Nacional de Seguridad Fronteriza requiere un marco jurídico específico que delimite su estructura, naturaleza, funciones, dependencia jerárquica, régimen del personal y sistemas de financiamiento. Para ello, se deberá crear una Ley Orgánica especial de la ANSF que cree dicho servicio público y se deberán realizar reformas legales a las leyes que actualmente regulan el funcionamiento de las instituciones que componen el sistema fronterizo chileno, tales como: la Ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, el DFL N° 1/2005 del Ministerio del Interior, Ley Orgánica de PDI, la Ley N° 18.961, Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, para efectos de traspasar funciones a la ANSF.

La problemática radica al realizar un análisis de constitucionalidad, considerando la legislación actual y la nueva agencia propuesta. El artículo 101 de la Constitución Política de la República establece que las únicas fuerzas de Orden y Seguridad Pública son Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile, por lo que la inclusión de la ANSF podría generar un conflicto de constitucionalidad si se asumen funciones policiales o de seguridad interior.

Por ello, para evitar alegaciones de inconstitucionalidad de la eventual Ley que cree la ANSF, sería necesario realizar una reforma al artículo 101 de la Constitución Política de la República en el siguiente tenor:

“Las fuerzas de Orden y Seguridad están integradas por Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile y los cuerpos especializados que determine la ley para la protección y control de fronteras del territorio nacional (...)”.

Esta modificación constitucional permitiría la existencia plena de la ANSF presentarse planteamientos de inconstitucionalidad.

3.2 Viabilidad económica

La implementación de la ANSF en el país requiere un enfoque progresivo y sostenible, con tres fases de desarrollo desde su instalación hasta la maduración institucional. Por ello, se desarrollará una posible propuesta de implementación:

Fase I - Instalación (1 -2 años): En una primera instancia, luego de la dictación de la ley que crea la ANSF, se debe instalar en primer lugar, la Dirección Nacional de esta y se debe habilitar la Escuela Nacional de Seguridad Fronteriza.

El financiamiento para ello, puede realizarse mediante reasignaciones presupuestarias -mediante Decreto Supremo y autorización de la DIPRES-, originadas de programas existentes que hoy realizan funciones fronterizas, como carabineros, PDI o el SERMIG.

Fase II - Consolidación (3-5 años): Esta etapa considera la expansión operativa y tecnológica de la agencia, cuyo financiamiento podría incorporarse como parte de las asignaciones aprobadas por el congreso dentro de la partida correspondiente al Ministerio de Seguridad Pública,

Fase III- Madurez institucional (años 6-10): En esta etapa, se espera su plena operatividad funcional y estabilidad administrativa, con presupuesto propio incorporado de forma permanente en la Ley de Presupuesto.

De esta manera, el diseño financiero buscaría garantizar una transición ordenada, desde la estructura institucional actual hasta la madurez institucional de la ANSF, sin que se vea

incrementado de gran manera el gasto público, priorizando por la reutilización de recursos existentes.

Conclusiones del capítulo:

- La creación de la Agencia Nacional de Seguridad Fronteriza (ANSF) es jurídica y económicamente viable.
- Se requiere una Ley Orgánica especial que la creé y reformas legales a las leyes que regulan a las instituciones actualmente constituyentes del sistema fronterizo para efectos de traspasar funciones y así evitar duplicidades.
- La creación de la ANSF constituye una reforma estructural factible y sostenible, que busca fortalecer el sistema fronterizo chileno, adecuándose a la realidad actual del país y a los desafíos del Estado frente a los desafíos migratorios y transnacionales actuales.

Conclusiones y recomendaciones de política

El presente informe ha permitido diagnosticar el sistema fronterizo chileno, su funcionamiento, sus desafíos y sus brechas institucionales. El diagnóstico realizado a lo largo de este informe confirma que las instituciones que lo conforman actúan de manera descoordinada y desarticulada, generando que existe un alto grado de fragmentación institucional, careciendo de mando unificado y de mecanismos que permitan una interoperabilidad real y eficiente.

Debido a ello, el análisis comparado de las experiencias internacionales de Australia y Estados Unidos demostró que es clave la acumulación de capacidades en una agencia especializada para enfrentar este desafío, ya que en ambos casos, la integración de funciones eliminar la fragmentación institucional que existía en ambos países bajo un mando único, lo que permitió optimizar recursos y profesionalizar al personal encargado.

Por ello y dado el contexto chileno actual en esta materia, se ha propuesto en el presente informe la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Fronteriza en Chile, que reúna las capacidades hoy dispersas en distintas instituciones. La creación de esta agencia es una medida legislativamente viable y fundamentalmente necesaria para superar las deficiencias estructurales que mantiene el sistema actual.

En definitiva, avanzar hacia una institucionalidad especializada permitiría al Estado chileno transitar desde el modelo fragmentado que mantiene al día de hoy a un modelo especializado, coordinado y adaptado a los nuevos desafíos que se presentan en el contexto nacional.

Por todo lo anterior, se formulan las siguientes recomendaciones de política pública:

1. Creación de una Agencia de Seguridad Fronteriza (ANSF)
2. Reforma normativa y constitucional.
3. Profesionalización y formación especializada del personal fronterizo.
4. Cooperación internacional y adopción de acuerdos con países vecinos.

Glosario

1. **ABF (Australian Border Force):** Agencia de seguridad fronteriza de Australia creada en 2015 bajo el *Department of Home Affairs*.
2. **Agencia Nacional de Seguridad Fronteriza (propuesta):** Organismo especializado propuesto en el trabajo, destinado a integrar bajo un mando unificado las funciones actualmente dispersas entre la PDI, Carabineros, Ejército, Aduanas y SERMIG.
3. **Servicio Nacional de Aduanas:** Organismo dependiente del Ministerio de Hacienda encargado de fiscalizar el ingreso y salida de mercancías, prevenir contrabando y resguardar la seguridad económica nacional.
4. **CBP (Customs and Border Protection):** Agencia estadounidense creada en 2003 bajo el *Department of Homeland Security (DHS)* tras los atentados del 11 de septiembre. Unifica las funciones de aduanas, migración y patrullaje fronterizo, convirtiéndose en ejemplo de integración institucional.
5. **Contraloría General de la República (CGR):** Órgano fiscalizador del Estado chileno.
6. **Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU. (DHS):** Agencia creada en 2002 tras los atentados del 11-S.
7. **GEPOL:** Sistema informático de la PDI utilizado para el registro de ingresos y egresos migratorios y antecedentes policiales.
8. **Interpol (Organización Internacional de Policía Criminal):** Entidad internacional que promueve la cooperación policial global. Chile participa a través de la PDI para intercambiar información sobre delitos transnacionales.
9. **Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería:** Norma promulgada en 2021 que reemplazó al Decreto Ley N° 1.094 de 1975. Introduce un enfoque basado en derechos humanos y gestión integral de la migración.
10. **OEA (Organización de los Estados Americanos):** Organismo regional que promueve la cooperación hemisférica.
11. **OIM (Organización Internacional para las Migraciones).** Agencia intergubernamental que gestiona y estudia los flujos migratorios globales. F
12. **PDI (Policía de Investigaciones de Chile):** Policía civil responsable del control migratorio en pasos habilitados, fiscalización de extranjeros y coordinación con

organismos internacionales. Es la autoridad contralora en materia de ingreso y egreso de personas.

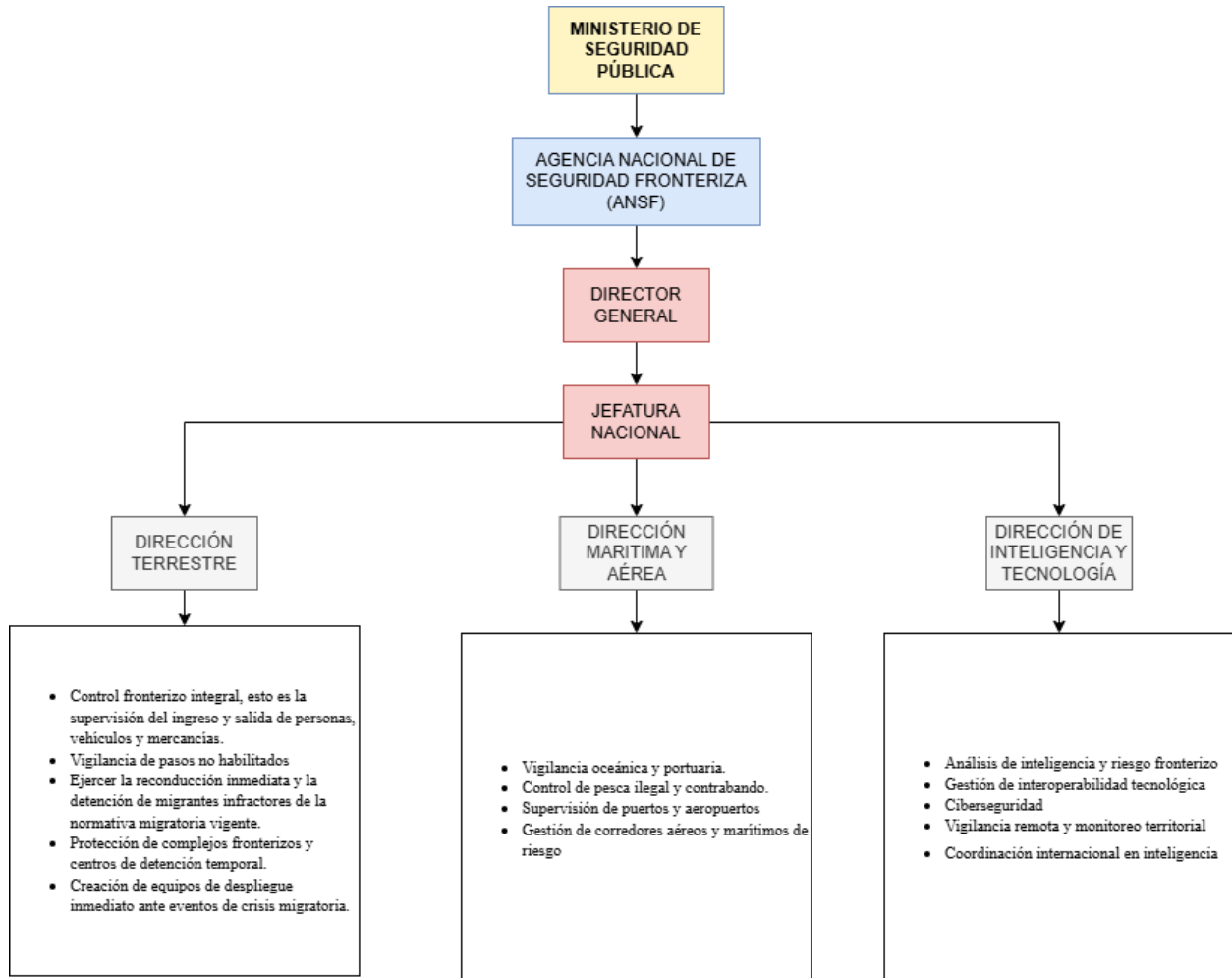
13. **SAG (Servicio Agrícola y Ganadero):** Organismo del Ministerio de Agricultura encargado de controlar el ingreso de productos agropecuarios y prevenir plagas.
14. **SERMIG (Servicio Nacional de Migraciones):** Institución creada por la Ley N° 21.325 (2021) para centralizar la gestión migratoria.
15. **SERNAPESCA (Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura):** Organismo del Ministerio de Economía encargado de fiscalizar la explotación de recursos pesqueros y prevenir la pesca ilegal en aguas nacionales.
16. **UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito):** Agencia internacional encargada de la cooperación en la lucha contra el crimen organizado y la trata de personas.

Anexo

Estructura actual del sistema fronterizo chileno:



Propuesta estructura ANSF



Referencias

Aradau, C. (2004). Security and the democratic scene: Desecuritization and emancipation. *Journal of International Relations and Development*. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800030>

BBC News. (2021, 7 de julio). Chile begins returning Venezuelan migrants to their home country. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-57762246>

BBC News. (2021, 8 de julio). Haití President Jovenel Moïse assassination: What we know so far. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-57762246>

Biblioteca Nacional de Chile. (s. f.). *Fronteras y límites territoriales*. Memoria Chilena. <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-650.html>

Buzan, B. (1991). *People, states and fear: An agenda for international security studies in the post-cold war era* (2nd ed.). Lynne Rienner Publishers.

Carabineros de Chile. (2023, 14 de agosto). *Resolución exenta N.º 588 – Convenio interinstitucional BO5077 189513807* [Documento oficial]. https://www.carabineros.cl/transparencia/convenios/2023/RESOLEX_588_14082023_BO5077_189513807.pdf

Carabineros de Chile. (2025, 1 de enero). *Resolución Exenta N.º 15* [Portal de Transparencia]. https://www.carabineros.cl/transparencia/convenios/2025/01_012025_RESOLEX15_BO5158.pdf

Carabineros de Chile. (2025, 8 de septiembre). *Resolución Exenta N.º 689* [Portal de Transparencia]. https://www.carabineros.cl/transparencia/convenios/2025/RESOLEX_689_08092025.pdf

Ceyhan, A., & Tsoukala, A. (2002). The securitization of migration in Western societies: Ambivalent discourses and policies. *Alternatives: Global, Local, Political*. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S103>

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>

CIPER Chile. (2022, 21 de febrero). Falla en el sistema de migraciones y falta de respaldo obligaron a reconstruir datos de miles de extranjeros desde 1993 a 2021. *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2022/02/21/falla-en-el-sistema-de-migraciones-y-falta-de-respaldo-obligaron-a-reconstruir-datos-de-miles-de-extranjeros-desde-1993-a-2021/>

Clausewitz, C. von. (1976). *On war* (M. Howard & P. Paret, Eds. & Trans.). Princeton University Press.

CNN Chile. (2024, 10 de diciembre). Hallazgo alarmante: Contraloría revela descontrol en la Aduana Metropolitana y fallas en el ingreso de mercancías. *CNN Chile*. https://www.cnnchile.com/pais/contraloria-revela-descontrol-ingreso-mercancias-pais_20241210/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). *Panorama social de América Latina 2023*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/06168a2d-f61e-4ec8-8e3d-c55302de4cf5/content>

Contraloría General de la República. (2023). *Informe Final N.º 788 – Auditoría a la Policía de Investigaciones de Chile sobre procesos de expulsión de extranjeros* [Informe de auditoría]. División de Auditoría Sectorial N.º 2. Santiago de Chile.

Cooperativa. (2024, 5 de septiembre). Gobierno advierte que expulsar a venezolanos irregulares es imposible. *Cooperativa*. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones->

[exteriores/venezuela/gobierno-advierte-que-expulsar-a-venezolanos-irregulares-es-imposible/2024-09-05/193437.html](https://www.gub.ve/exteriores/venezuela/gobierno-advierte-que-expulsar-a-venezolanos-irregulares-es-imposible/2024-09-05/193437.html)

Coronado, J. (2024). La militarización de la seguridad pública en Chile: implicancias democráticas y desafíos institucionales. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*. https://www.scielo.cl/article_plus.php?lng=es&pid=S0719-26812024000100128&tlng=es

Departamento de Seguridad Nacional de EE. UU. (DHS). (2002). *Creation of the Department of Homeland Security*. <https://www.dhs.gov/creation-department-homeland-security>

Departamento de Seguridad Nacional de EE. UU. (DHS). (2022, marzo). *U.S. Customs and Border Protection* [Folleto informativo]. https://www.dhs.gov/sites/default/files/2022-03/U.S.%20Customs%20and%20Border%20Protection_Remediated.pdf

Guild, E. (2009). *Security and migration in the 21st century*. Polity Press.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.

Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2023). *Estimación de población extranjera en Chile 2023*. <https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migración-internacional/estimación-población-extranjera-en-chile-2018/informe-resultados-epe2023.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2024). *Conferencia ciudadana: Migración en Chile*. <https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/prensa-y-comunicacion/conferencia-ciudadana-migraci%C3%B3n.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), & Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG). (2024, diciembre). *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2023. Distribución nacional y regional* (Informe de resultados). INE. <https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migraci%C3%B3n-internacional/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2018/informe-resultados-epe2023.pdf>

INTERPOL. (2024). *Databases and information systems*. <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Databases>

La Tercera. (2018, 8 de julio). Crimen organizado: detectan 166 pasos no habilitados en el norte. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/crimen-organizado-detectan-166-pasos-no-habilitados-norte/235714/>

Lecoq, J. (2023). La securitización de la migración, raíz de los principales defectos del sistema migratorio en América Latina. *Revista Pares – Ciencias Sociales*. <https://revistapares.com.ar/wp-content/uploads/2023/06/9.-La-securitizacion-de-la-migracion-raiz-de-los-principales-defectos-del-sistema-migratorio-en-America-Latina.pdf>

León Bologna, E., & Falcón, M. del C. (2016). Migración sur-sur: Factores relacionales e inserción segmentada de la población boliviana y peruana en la ciudad de Córdoba. *Revista Estudios Fronterizos*. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102016000300729

Ley N.º 21.325: Ley de Migración y Extranjería. (2021, 20 de abril). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1188583>

Martínez, J. (2003). *Migración internacional en América Latina y el Caribe: Nuevas tendencias, nuevos enfoques*. CEPAL.

Matus, M. (2024, 12 de mayo). Crimen organizado: Detectan 166 pasos no habilitados en el norte. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/crimen-organizado-detectan-166-pasos-no-habilitados-norte/235714/>

Memoria Chilena. (s. f.). *La inmigración croata en Chile*. <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-650.html>

Mixed Migration Centre. (2023). *Chile's response to migration*. <https://mixedmigration.org/chiles-response-to-migration/>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Chile). (2025, 29 de julio). Gobierno anuncia Coordinación Nacional de Fronteras para fortalecer combate contra la migración ilegal y el crimen organizado. <https://www.interior.gob.cl/noticias/2025/07/29/gobierno-anuncia-coordinacion-nacional-de-fronteras-para-fortalecer-combate-contr-la-migracion-ilegal-y-el-crimen-organizado/>

Nowak, J. (2013). *Border security: Immigration enforcement between ports of entry* (Congressional Research Service Report R42138). https://tracreports.org/tracker/dynadata/2013_07/R42138.pdf

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2003, 27-28 de octubre). *Declaración sobre seguridad en las Américas* [Declaración]. Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México. https://www.oas.org/juridico/spanish/decl_mexico.htm

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (s. f.). *¿Cómo contribuyen las personas migrantes a la sociedad?* [Entrada de blog]. <https://rosanjose.iom.int/es/blogs/como-contribuyen-las-personas-migrantes-la-sociedad>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (s. f.). *Términos fundamentales sobre migración*. <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (s. f.). *Tráfico ilícito de migrantes*. <https://rosanjose.iom.int/es/trafico-ilicito-de-migrantes>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022, 22 de julio). Shifting our approach on migration: From security to development. *OECD Development Matters*. <https://oecd-development-matters.org/2022/07/22/shifting-our-approach-on-migration-from-security-to-development/>

Peters, B. G. (1998). The challenge of policy coordination. *Journal of Policy Analysis and Management*.

<http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/27373/1/171.Peters%2C%20B.%20Guy..pdf>

Peters, B. G. (2018). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (7th ed.). Routledge.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford University Press.

PortalPortuario. (2025, 20 de agosto). Contraloría inicia auditorías a puertos y aduanas en 10 regiones de Chile. *PortalPortuario*. <https://portalportuario.cl/contraloria-inicia-auditorias-a-puertos-y-aduanas-en-10-regiones-de-chile/>

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (2016). *Network governance and the differentiated polity: Selected essays*. Oxford University Press.

Riffo, L. (s. f.). *Coordinación de políticas públicas en América Latina* [Presentación]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/lriffo.pdf>

Rodríguez-Valdés, R., & Castillo-Toro, V. (2024). Regulación de migración y seguridad fronteriza: Una aproximación a la securitización migratoria. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. https://www.scielo.cl/article_plus.php?lng=es&pid=S0719-26812024000100128&tlng=es

Servicio Jesuita a Migrantes (SJM). (2020). *Anuario de Migración en Chile 2020* [Informe]. <https://sjmchile.org/wp-content/uploads/2023/12/Anuario-2020.pdf>

Servicio Jesuita a Migrantes (SJM). (2022). *Anuario Migratorio 2022*. <https://sjmchile.org/wp-content/uploads/2023/12/Anuario-Migratorio-2022.pdf>

Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG). (2025, julio). *Reporte 4: Estadísticas SERMIG 01-07-25*. <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2025/07/Reporte-4-Estadisticas-SERMIG-010725.pdf>

Sistema de Seguimiento de Informes de Acceso a Registros de Transacciones (TRAC). (2013, julio). *The Immigration and Customs Enforcement (ICE) Detainer System: A Primer* (Informe R42138). https://tracreports.org/tracker/dynadata/2013_07/R42138.pdf

S. Customs and Border Protection. (2024). *Overview of border security along U.S. borders*. <https://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders/overview>

S. Department of Homeland Security. (2022). *U.S. Customs and Border Protection* [Informe de agencia]. https://www.dhs.gov/sites/default/files/2022-03/U.S.%20Customs%20and%20Border%20Protection_Remediated.pdf

S. Government Accountability Office. (2023). *Southwest border: Actions needed to address challenges and improve oversight of technology plans and programs* (GAO-23-105443). <https://www.gao.gov/products/gao-23-105443>

Villalobos-Torres, A., & Cárdenas-Varela, C. (s. f.). *La articulación intersectorial en las políticas de seguridad ciudadana: Lecciones para América Latina y el Caribe* [Documento de trabajo]. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://www.iadb.org/es/noticias/seguridad-ciudadana-en-america-latina-y-el-caribe>

World Bank. (2021). *Life out of the shadows: The impacts of regularization programs on the lives of forced migrants* [Informe]. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/972051644257549046/pdf/Life-out-of-the-Shadows-The-Impacts-of-Regularization-Programs-on-the-Lives-of-Forced-Migrants.pdf>

