



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS
MONOGRAFÍA

Fuerzas Armadas y sus funciones de seguridad fronteriza: una desvirtuación de la Polivalencia (2010-2023)

Por

Manuel Alejandro Da Corte Conte

Monografía presentada al programa de Pregrado de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos para optar al grado académico de Licenciado en Seguridad y Defensa.

Profesor tutor: Cristián Chateau Magalhaes.

Noviembre, 2023.



Resumen

El proyecto “Fuerzas Armadas y sus funciones de seguridad fronteriza: una desvirtuación de la Polivalencia (2010-2023)”, sostiene que las tareas de orden y control fronterizo en relación al fenómeno migratorio de la macrozona norte implican una desvirtuación del concepto de “polivalencia”, o a lo menos, una sobre extensión de las áreas de misión. En este sentido, el presente proyecto realiza un análisis desde los cambios en el ámbito de la defensa tras el fin de la Guerra Fría, para poder abordar la situación de la defensa nacional de Chile desde el 2011 con el lanzamiento del Plan Frontera Norte hasta la promulgación del DFL1 del 2023, describiendo los contenidos de los libros de defensa y las funciones que fueron cumpliendo las Fuerzas Armadas en la frontera norte del país. El objetivo radica en demostrar que tareas que en un comienzo fueron excepcionales, hoy parecieran ser permanentes, sumado a que el poder político -quien debiera usar otras capacidades del Estado para abordar la migración— emplea la fuerza militar para contener un fenómeno global histórico que nunca se ha detenido, lo que produce un quiebre en el fundamento de la polivalencia, y por ende, termina siendo trastocado consigo el ethos militar.

Summary

This project investigate the participation of the Army Forces in security work at the northern border of the country, since the beginning of “Northern Border Plan” (2011) until the deployment of the military because of Critical Infrastructure and DFL1 (2023). This project performs an analysis about the changes in the field of national defense since the end of the Cold War, and from there address the situation in Chile since the beginning of the North Border Plan until the promulgation of the DFL1 from 2023, describing the contents of defense books and the functions that the armed forces were fulfilling in the northern border. In this sense, it is argued that these functions represent a distortion of the polyvalence and the military ethos, because migration is a historical global process, permanent in time with more or less intensity, whose consequences -which are mainly social political- should be contained and managed by the powers of the state and the police.



Introducción

Ya en el siglo V antes de Cristo, el general, estratega y estudioso de asuntos militares chino Sun Tzu, proclamó “la guerra es el asunto más importante para el Estado. Es el terreno de la vida y de la muerte, la vía que conduce a la supervivencia o a la aniquilación. No puede ser ignorada”¹. A la luz de la propia historia de la humanidad, dicha reflexión pareciera ser una constante. En los tiempos actuales, lo que hoy conocemos como la defensa nacional, ha adquirido nuevos bríos; desde el desarrollo tecnológico de los artefactos bélicos hasta las funciones de quienes los emplean. En los tiempos de Tzu, los guerreros tenían una única razón de ser: prepararse para ir a la guerra. Si tomamos nuestro país como referencia, los militares de hoy se preparan para ir a la guerra, cumplir labores de conectividad, durante emergencias y catástrofes naturales, actuar en estados de excepción en tareas de seguridad interna, entre otras funciones que también incluyen fiscalizar el ingreso de migrantes en pasos fronterizos recónditos en la pampa del norte. Sobre esto último, el presente trabajo se propone realizar una reflexión que permita instalarse en un debate que inició hace varios años, y que guarda relación con el cumplimiento de labores de seguridad interna fronteriza por parte de las Fuerzas Armadas.

Es cierto, los tiempos cambian, y la defensa no ha quedado exenta a su inexorable paso y las nuevas realidades que surgen a costa suya. Tal como sostienen los autores Jaime Baeza y María Escudero, “en las últimas décadas la discusión de los distintos roles que pueden abarcar las FF.AA. ha tendido a ampliarse, especialmente por la escasa probabilidad de una guerra externa”². En esa línea, el general chileno en retiro John Griffiths, quien es crítico del uso de militares en funciones de control migratorio en la frontera norte, apunta a que “en Chile, el espectro de la fuerza militar se encuentra siendo empleado cada vez con mayor énfasis y frecuencia en varias áreas de misión no propias de lo bélico”³. En enero de 2023 durante una sesión de la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Honorable Cámara de Diputadas y Diputados, donde se debatía el entonces proyecto de Infraestructura Crítica —bajo el cual se dispone, entre otras cosas, del uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad y control

¹ TZU, Sun. (2015). El arte de la guerra. Biblioteca Virtual Universal. Argentina, p. 4.

² BAEZA FREER, Jaime. ESCUDERO ILLANES, María. (2018). *El nuevo rol de las fuerzas armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, p. 82.

³ GRIFFITHS Spielman, John. TORO, Juan Pablo (2020). *Desafíos para la seguridad y la defensa en el continente americano 2020-2030*. AnthenaLab. Santiago, p. 181.



en la frontera norte—, el Comandante en Jefe del Ejército, General Javier Iturriaga, planteó expresamente que aquellas funciones “van desvirtuando nuestra tarea y rol principal”⁴, que es la defensa.

Tanto en el ámbito militar como en los espacios políticos y académicos, en el debate general respecto al ámbito de competencias de las capacidades polivalentes de la defensa y las reflexiones más específicas sobre la participación de personal militar en la contención de migrantes en la frontera, nos llevan a tener que seguir alimentando la conversación intelectual sobre dichos asuntos, que por cierto, no son menores. Menos aún en un contexto internacional tan cambiante y polarizado, donde las amenazas externas van diversificándose, en medio de esta sociedad internacional y del conjunto de sus actores quienes no se guían por el derecho internacional, sino que por intereses. Los desafíos impuestos por este contexto debieran ser la prioridad de la conducción política de la defensa, pero la realidad apremia, y más aún en un país como Chile que en la última década ha recibido olas migratorias importantes, a las cuales el Estado no ha podido dar respuesta, ni en el objetivo de contener el ingreso masivo como de los problemas sociales que ha conllevado.

Pueden encontrarse una serie de razones por las cuales el Estado de Chile no ha sido capaz de ejercer un control adecuado sobre el ingreso de migrantes por pasos no habilitados, más lo relevante, es constatar que aquello ha derivado en que se deba recurrir a las Fuerzas Armadas para ayudar a contener un fenómeno social, histórico y universal. Desde finales de febrero del 2023, en el marco de la ley de Infraestructura Crítica, los militares fueron desplegados en las zonas fronterizas de las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta y Tarapacá; en un esfuerzo del gobierno por lograr contener un fenómeno que en aquel momento sobrepasaba las capacidades del Estado. "Chile lleva largo tiempo sin hacer lo que debe hacer para tener un buen control"⁵, aseguró el 27 de febrero la ministra de Interior y

⁴ REYES P, Carlos. (18 de enero de 2023). Comandante en jefe del Ejército revela aprensión por proyecto de Infraestructura Crítica y asegura que “desvirtúa rol principal” de la institución. *La Tercera* [en línea]. Disponible en: <https://www.latercera.com/politica/noticia/comandante-en-jefe-del-ejercito-por-proyecto-de-infraestructura-critica-estas-tareas-que-se-derivan-hacia-el-orden-publico-desvirtuan-nuestro-rol-principal/SKITGTKZAZFLBEZ6RKBJN44QOI/>

⁵Equipo Redacción BBC. (27 de febrero de 2023). La crisis migratoria lleva al gobierno de Boric a militarizar la frontera norte de Chile. *BBC News Mundo* [en línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64764691>



Seguridad Pública Carolina Tohá desde Colchane, uno de los nudos críticos respecto al ingreso de migrantes en situación de irregularidad. Aquella afirmación, nos permite inferir ciertos dos elementos interesantes: Por una parte, que Chile (el Estado) no ha resuelto una planificación sólidamente trabajada para abordar integralmente el fenómeno de la migración, y en segundo lugar, las autoridades políticas conciben a las Fuerzas Armadas como una especie de llave maestra, para hacerse cargo de problemas a los cuales las otras múltiples capacidades del Estado no ha podido resolver (la diplomacia, la infraestructura, los servicios de seguridad interior, etc). Esto último, pareciera ser uno de los principales consensos políticos en el abanico que comprende desde la centro izquierda a la derecha, consenso amparado en el concepto de “capacidades polivalentes de la defensa nacional”, una especie de orgullo político-nacional respecto al uso de los militares en áreas de misión que no son propias de lo bélico, en las cuales nadie puede cuestionar el valioso aporte que realizan al servicio del país, pero que al mismo tiempo, deja al descubierto las incapacidades del Estado de Chile en diversas áreas. Una de esas; el control migratorio.

Esto no es nuevo, ya que incluso desde el 2011 el gobierno del entonces Presidente Sebastián Piñera implementó el Plan Frontera Norte, que estableció una coordinación multisectorial en miras al fortalecimiento de la fronteras marítimo-terrestres de las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta y Tarapacá, lo que implicó el apoyo de las Fuerzas Armadas a las policías en materias de control del narcotráfico y seguridad interna; en un escenario donde el ingreso de estupefacientes era el problema central. Ya en 2018, a raíz de la gran migración interregional venezolana, la cual afectó de gran manera a nuestro país en cuanto a la cantidad de migrantes que comenzaron a ingresar de forma irregular en pasos fronterizos, durante el segundo gobierno del Presidente Piñera se estableció el Plan Frontera Segura, con el que se intensificaron las labores de seguridad y de persecución del narcotráfico, sumado a una mayor vigilancia de los pasos fronterizos del norte por donde cruzaban hacia el interior del país los migrantes.

Es posible reconocer, tomando en consideración las experiencias del Plan Frontera Norte, Frontera Segura e Infraestructura Crítica, que los gobiernos de turno, sin importar su color político, han recurrido a las Fuerzas Armadas cuando se han visto apremiados por fenómenos que no puede contener, en estos casos el narcotráfico y la migración irregular. Para efectos



del presente trabajo, el último punto adquiere la mayor relevancia, puesto que compone parte del campo de estudio: el rol de los militares en labores de control y seguridad interna fronteriza (2010-2023). Que la política le instruya al poder militar contener el fenómeno migratorio, siendo una especie de comodín a invocar cuando la situación se torna insostenible en términos políticos para los gobiernos de turno, quizás muestra la inexistencia de una planificación a largo plazo, al menos durante el período señalado, donde todas las capacidades del Estado fuesen convocadas para lograr que el país pudiese convivir en armonía con la migración, de forma ordenada, controlada y con respeto a los derechos y dignidad de todas las personas. Dicho de un modo más rústico, pero sin caer en lo caricaturesco; el hecho que a personas que son formadas para dar la vida si fuese necesario, con tal de que la bandera nunca toque el suelo —mucho menos con sangre derramada de un camarada caído en combate—, lo que implica que llegada la orden debe aniquilar la amenaza (el enemigo), en la imagen no pareciera ser una solución pertinente, ni para lograr el objetivo político, ni para el desarrollo de la defensa.

En el presente escrito, no hay intención alguna de realizar planteamientos con la intención de dejarlos establecidos como verdades absolutas, sino que pretende ser un aporte que permita ir contribuyendo a dilucidar cuál es el campo de acción definido sobre el cual se desarrollarán y moverán las Fuerzas Armadas, particularmente respecto al ingreso de migrantes en el norte del país. Sin buscar adentrarse en el porqué del empleo de los militares en estas tareas, ni de su éxito o fracaso puntual dentro del período en que fueron empleadas; se procura realizar algunas reflexiones en torno a las interrogantes que han surgido en el debate académico y militar sobre la materia: ¿Deben disponerse de las FF.AA. Para labores de control y seguridad interna fronteriza? ¿No son aquellas labores que debieran cumplir los cuerpos encargados del control del orden público e interno? ¿Aquellas funciones representan una desvirtuación del concepto “polivalencia”, trastocando el ethos militar? Cuando una tarea invocada bajo excepcionalidad constitucional se convierte en permanente, ¿constituye una desnaturalización de la polivalencia? ¿Afecta en la formación militar del personal empleado permanecer realizando acciones absolutamente distintas para lo que está siendo preparado? Cuando sectores políticos se manifiestan por mantener la presencia militar en la macrozona norte “hasta que se resuelva el problema”, ¿no pareciera ser que se apela a una solución militar de un fenómeno social como la migración?



Las preguntas planteadas anteriormente, son parte de las interrogantes que pretenden abordarse buscando introducirse en la conversación del asunto que nos convoca, desde una visión que se inclina por sostener que las funciones de seguridad fronteriza en la macrozona norte, constituyen una desvirtuación de la polivalencia como concepto teórico militar y político. Al menos, una sobre extensión de las áreas de misión.

Que la política le instruya al poder militar contener el fenómeno migratorio, siendo una especie de comodín a invocar cuando la situación se torna insostenible en términos políticos para los gobiernos de turno, quizás muestra la inexistencia de una planificación a largo plazo, al menos durante el período de estudio del presente trabajo (2010 - 2023), donde todas las capacidades del Estado fuesen convocadas para lograr que el país pueda convivir en armonía con la migración, de forma ordenada, controlada y con respeto a los derechos y dignidad de todas las personas.

Dicho de un modo más rústico, pero sin caer en lo caricaturesco; el hecho que a personas que son formadas para dar la vida si fuese necesario, con tal de que la bandera nunca toque el suelo —mucho menos con sangre derramada de un camarada caído en combate—, lo que implica que llegada la orden debe aniquilar la amenaza (el enemigo), en la imagen no pareciera ser una solución pertinente.

Nuevos escenarios, nuevas amenazas, nuevos roles de la defensa nacional:

Tanto a nivel internacional como en nuestro país, a diferencia del siglo XX, la defensa se ha ido ampliando como concepto, aumentando las esferas que abarcan el sector defensa y el rol de las Fuerzas Armadas, quienes cumplen diversas funciones que se encuentran en áreas distintas a lo propiamente bélico. Tal como explica el académico e investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Asuntos Políticos y Estratégicos, Fulvio Queirolo, “actualmente, existe cierto acuerdo transversal en que los escenarios estratégicos globales y regionales se han modificado a partir del término de la Guerra Fría. El discurso sobre el conflicto bélico tradicional ha quedado desfasado o postergado porque se estima que dicha problemática ha transitado hacia nuevos entornos



regionales, en los que la incertidumbre, la ambigüedad y la multidimensionalidad de riesgos y amenazas a enfrentar, exigen respuestas diferentes -más complejas y con mayor integración entre lo externo y lo interno-ambiente donde las actuales concepciones, estructuras e instituciones debiesen estar sintonizadas”⁶.

Precisamente, este análisis relacionado con la seguridad, los nuevos escenarios, entornos regionales y la multidimensionalidad de los riesgos y amenazas, va adquiriendo cada vez más relevancia con el fin de la Guerra Fría y el contexto geopolítico del siglo XX. Poco antes, en los años 80’, los connotados teóricos en el campo de estudio de la seguridad internacional Barry Buzan, Jaap de Wilde y Ole Waever (los tres de la Escuela de Copenhague), desarrollaron el concepto de seguridad multidimensional bajo la ampliación de lo que entonces se entendía como seguridad de la nación —sostenido principalmente como la mantención de una fuerza militar capaz de proteger la soberanía—, estableciendo que la seguridad contiene múltiples dimensiones más allá de lo militar, abarcando más áreas tanto para la seguridad de los países como de la comunidad de Estados. En particular Barry Buzan plantea que “el concepto de seguridad vincula a los individuos, Estados y el sistema internacional de una forma tan estrecha que demanda ser tratado desde una perspectiva holística. Aunque en algún sentido se puede concebir la seguridad individual, la seguridad nacional y la seguridad internacional como nociones particulares, el completo entendimiento de una de ellas solo se logra si se relaciona con las otras dos. Cualquier intento de tratar el concepto de seguridad en un solo nivel conlleva a una seria distorsión de la perspectiva”⁷.

En la misma década, el destacado académico norteamericano de la Universidad de Princeton y experto en relaciones internacionales, Richard Ullman, insertó en el debate la necesidad —desde el incipiente enfoque de la seguridad humana— de ampliar el concepto de amenaza más allá de la esfera de lo netamente militar, estableciendo que las amenazas a la seguridad nacional como una “acción o secuencia de eventos que (1) amenaza drásticamente y en un

⁶ QUEIROLO PELLERANO, Fulvio. Capacidades polivalentes: la Defensa como objeto de diseño [en línea]. En: Página web ANEPE. Disponible en: <https://anepe.cl/capacidades-polivalentes-la-defensa-como-objeto-de-diseno/>

⁷ GALLARDO CASTAÑEDA, M., KOCH MERINO, S. (2015). Evolución y condicionantes de las nociones de Seguridad y Defensa. Tema De Investigación Central De La Academia de Guerra, 25 - 44. Disponible en <https://publicacionesacague.cl/index.php/tica/article/view/181>.



lapso de tiempo relativamente breve con degradar la calidad de vida de los habitantes de un estado, o (2) amenaza significativamente con reducir el abanico de opciones políticas disponibles para el gobierno de un estado o de entidades privadas, no gubernamentales (personas, grupos, empresas) dentro del estado”⁸. Cabe señalar que las reflexiones de Ulmman, provienen de su visión del entorno de seguridad donde los conflictos podrían suceder también por el control de recursos naturales, el crecimiento demográfico de las naciones e incluso las migraciones. Estos planteamientos, particularmente lo referido a los fenómenos migratorios y su percepción como una amenaza, nos da ciertas luces respecto a cómo frente a la necesidad de garantizar la seguridad de la nación, los Estados han abordado la migración como un riesgo. El desplazamiento del ser humano sobre la tierra, deja de ser concebido como algo “natural” y se mira con cierto desdén y preocupación por la comunidad de estados.

Ya en 1994, Naciones Unidas alerta sobre la relación entre subdesarrollo, sociedad y conflictos, comienza a plantear la necesidad de que los Estados asuman el desarrollo humano como una máxima, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas, dotarlas de seguridad y así reducir las posibilidades del inicio de conflictos que afecten la seguridad nacional. En su Informe de Desarrollo Humano de 1994, la ONU convoca al mundo post Guerra Fría a reducir las tensiones y enfocarse en garantizar el desarrollo equitativo de la población mundial; llama a buscar un nuevo concepto de “seguridad humana”, a través de la cooperación entre los Estados y el desarrollo de los mismos, lo que contribuiría a alcanzar la paz. En ese contexto, dicho informe señala lo siguiente:

“En los últimos seis años, el gasto militar en todo el mundo ha disminuido apreciablemente, tras los monumentales aumentos producidos en los cuatro decenios anteriores. Incumbe ahora a los encargados de formular políticas determinar cuán inteligentemente será utilizado este incipiente dividendo de paz”⁹.

⁸ DABELKO, Geoffrey D. DABELKO, David D. (1998) Seguridad medioambiental: cuestiones polémicas y redefiniciones, p. 36. *Dialnet*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=153350>.

⁹ NACIONES UNIDAS. 1994. Informe de Desarrollo Humano 1994. Disponible en: <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>



“Hace ya demasiado tiempo que el concepto de seguridad viene siendo conformado por las posibilidades de conflicto entre los Estados. Durante un tiempo demasiado largo, la seguridad se ha equiparado a la protección frente a las amenazas a las fronteras de un país. Durante un tiempo demasiado largo, los países han tratado de armarse a fin de proteger su seguridad”¹⁰.

“Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto del delito: son éstas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana”¹¹.

En definitiva, si la ecuación para alcanzar la seguridad de un país consistía en una buena disuasión y una fuerza militar poderosa, elementos como el desarrollo del ser humano y la diversificación de las amenazas ahora deben ser consideradas por los estados para lograr realmente paz y seguridad. En otras palabras, se va ampliando el concepto de seguridad desde la protección de las amenazas externas hasta las relacionadas con las amenazas de la vida cotidiana de las personas¹². Se comienza a difuminar lo interno de lo externo, lo que claramente afecta en el rol que se comienza a concebir de la de la defensa nacional, y Chile no es ajeno a aquello.

Giro en las relaciones de seguridad, Libros blancos, Política de Defensa y resguardo de la frontera norte

En 1995, se crea la Conferencia de ministros de Defensa de las Américas (CMDA), una instancia política de carácter multilateral compuesta por las autoridades de Defensa de los diversos países del continente. Tras una oleada de dictaduras y gobiernos autoritarios durante las décadas de 1970 y 1980, los países del continente americano, ya en democracia, crean esta conferencia de ministros cuya primera sesión fue en Williamsburg, Virginia (Estados

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

¹² NAVARRETE YANEZ, Bernardo. La inmigración en la agenda de seguridad en Chile. Las nuevas amenazas en los libros de la defensa nacional. *Estud. int. (Santiago, en línea)*. 2019, vol.51, n.193 [citado 2023-10-31], pp.37-63. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692019000200037&lng=es&nrm=iso. ISSN 0719-3769. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.54137>.



Unidos), enmarcada en el pleno debate sobre la ampliación de los conceptos de seguridad y defensa, y en un contexto donde la apuesta de la comunidad de Estados es avanzar hacia la seguridad cooperativa, tal como establece el politólogo y Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Utrecht, Francisco Rojas Aravena, quien sostiene que en la década del 90' se va produciendo un giro en las relaciones hemisféricas de seguridad al calor de los cambios que van aconteciendo en términos geopolíticos: “En esta transición regional inciden diversos cambios de los que se destacan: el fin de la Guerra Fría y la desaparición del bloque soviético; la diversidad regional, expresada en diversas agrupaciones y formas de concertación; el unipolarismo regional y el mayor peso norteamericano como potencia hegemónica, pero con menores recursos de poder; la redemocratización regional; las dificultades para aplicar los ajustes económicos generados por las tendencias globales; y, la falta de propuestas hemisféricas efectivas, capaces de asumir la cooperación en seguridad como una opción viable”¹³.

Es en este contexto, que la CMDA sostiene su primer encuentro, donde si bien no se considera una instancia de carácter vinculante ni tampoco establece alguna especie de tratados entre los Estados concurrentes, sí se definen algunos principios que cobran relevancia hasta el sol de hoy: en primer lugar, se reconoce que la seguridad hemisférica descansa en la preservación de la democracia como sistema político; en segundo lugar, se exhorta a los países a que promuevan el debate respecto a la defensa; y en tercera instancia, “promover una mayor cooperación de defensa para responder a las necesidades de seguridad”¹⁴.

Es bajo este marco, la defensa nacional de nuestro país comienza a experimentar ciertos cambios y orientaciones en su quehacer, lo que poco a poco se va trabajando y se llega a socializar cuando Chile publica en 1997 su primer Libro de la Defensa Nacional, bajo el gobierno del entonces presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Dentro de los aspectos relevantes de este documento, es que se establecen Objetivos Nacionales Permanentes de la nación, donde se menciona desde la mantención de la independencia política y la mantención de la

¹³ ARAVENA, Francisco. (1996). "Williamsburg: ¿Un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?" *Estudios Internacionales*, 29(114), 139–164. [En línea]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/41371547>.

¹⁴ Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Principios de Williamsburg. 1995. *RESDAL*. Disponible en: <https://www.resdal.org/Archivo/d00001b8.htm>



integridad del territorio nacional, hasta el logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico¹⁵.

Asimismo, aquí ya se comienza a visualizar de forma tenue la incorporación de la migración en relación a la Defensa Nacional de Chile y dentro del campo de la seguridad. Por ejemplo, respecto a los factores político-culturales de origen de posibles conflictos, el Libro de 1997 señala que “las fuentes recurrentes de tensiones internacionales en las últimas dos décadas del siglo XX han sido (...); la presión de la inmigración sobre los países desarrollados o con mejores perspectivas de crecimiento; las crecientes muestras de xenofobia popular en contra de inmigrantes; las desigualdades al interior de los países entre ricos y pobres, así como las disparidades de desarrollo entre países próximos; el terrorismo de cualquier origen: las mafias internacionales; el narcotráfico; la depredación del medio ambiente; la escasez de bienes fundamentales, como el agua o fuentes de energía. (...) En sí mismos, éstos son factores de conflicto”¹⁶. Se puede apreciar de forma más latente cuando en el mismo documento se establece que “Para nuestra región, el fin de la Guerra Fría implicó la eliminación de la única amenaza externa al conjunto del continente en que se fundaban los esquemas de cooperación militar. En ausencia de ella, ciertos problemas internos de la región (especialmente el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones masivas y la degradación del medio ambiente) han pasado a considerarse como "nuevas amenazas". Se trata de problemas propios de seguridad más que de defensa, y que tienen efectos diversos en los distintos países continentales, según los rasgos específicos de cada Estado”¹⁷.

En sintonía con lo anterior, en el capítulo referido a los desafíos geográficos, se establece el concepto de “fronteras interiores críticas”, y en ese punto el Libro manifiesta una incipiente preocupación respecto al desarrollo del país por sobre otros del cono sur, lo que comienza a estipular como un riesgo, puesto que “Chile aparece como un destino atractivo para la inversión extranjera y, eventualmente, para la población de países americanos con menor desarrollo o países del Pacífico con altas densidades poblacionales y falta de espacio físico. Una parte significativa de dichos flujos de inversión y migración puede crecientemente canalizarse hacia nuestras zonas extremas, situación que constituye un desafío que no es

¹⁵ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 1997. La Defensa Nacional de Chile. P. 22.

¹⁶ Ídem p. 28.

¹⁷ Ídem, p. 60.



ajeno a las preocupaciones de la defensa nacional”¹⁸. O sea, ya en 1997 se comienza a avizorar el escenario de la migración en la zona norte de nuestro país, concibiendo aquello como un “desafío” para la defensa nacional, por cuanto constituiría un riesgo para Chile.

El 2002, nuestro país publicó una nueva versión del Libro de la Defensa Nacional, que a diferencia del anterior, menciona en más oportunidades la palabra “migración”, junto con incorporar el concepto de “migraciones masivas” dentro de la categorización de “amenazas no convencionales más significativas”¹⁹. Asimismo, destaca que pese a la diplomacia y las medidas internas que toman los estados respecto al fenómeno migratorio, en ocasiones han debido ser empleadas las Fuerzas Armadas para controlar la situación: “En general, el fenómeno migratorio ha adquirido relevancia a nivel mundial, habiéndose constituido durante la década de los 90 como uno de los cambios más importantes asociados a la globalización. Aunque este proceso puede adquirir diversas expresiones (migración resultante de conflictos -desplazados— o migración resultante de cambios societales), ha desafiado las capacidades de los estados receptores para ejercer jurisdicción efectiva sobre su territorio y así poder ejecutar sus propias políticas internas y externas, definidas soberanamente, generando un fuerte impacto político”²⁰.

Respecto a Chile, se concibe al país como un lugar atrayente para inversores y migrantes provenientes de países que, por diferentes motivos, los conmine a buscar un mejor lugar respecto al de origen, lo que podría canalizarse principalmente por las zonas extremas del país. Ante este escenario, donde confluyen en el análisis el desarrollo y la soberanía, el fenómeno migratorio “constituye un desafío al que no es ajena la Defensa Nacional”²¹. La realidad nacional en cuanto a la población migrante, según el Censo de Vivienda y Población del 2002, constituía el 1,2% de los habitantes del país (290.000 complementando con los registros de residencia otorgados por el Ministerio de Interior ²², y respecto a extranjeros residentes provenientes de América Latina —quienes representaban el 67,9% del total—, las

¹⁸ Ídem, p. 128-129.

¹⁹ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2002. Libro de Defensa Nacional de Chile. P. 50.

²⁰ Ídem, p. 51.

²¹ Ídem, p. 111.

²² Instructivo presidencial, Oficio n.º 009 (2008) (Chile). Disponible en <https://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/16.-%20Inst.%20Nº%209.pdf>



principales comunidades residiendo en Chile eran argentinos, peruanos, bolivianos, ecuatorianos y una incipiente llegada de personas provenientes de Colombia ²³.

No aparecería un nuevo Libro de la Defensa Nacional sino hasta el año 2010, dos años después de haberse publicado un Instructivo Presidencial que representa la génesis de la Comisión Sobre Política Migratoria (alojada en el Ministerio del Interior, que terminó viendo la luz el año en términos concretos el 2014), con lineamientos respecto a la migración instruidos por la otrora presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria. En dicho documento emanado por el Ejecutivo, se señala que el país enfrentaba una “nueva migración”, y que “se impulsarán medidas tendientes a fortalecer la gobernabilidad migratoria, donde la participación ciudadana será base para su legitimación. Dado lo anterior, el Estado asumirá un rol activo frente al fenómeno migratorio, a fin de regularlo, cuantificarlo y conducirlo hacia la integración del colectivo migrante”²⁴. Bajo esta senda trazada, dentro de este rol canalizador y conductor del fenómeno migratorio, se establecieron ciertos ejes: Chile como un país de acogida, bajo la definición de un Estado “adecuadamente abierto a las migraciones” (ídem); país integrador de migrantes, lo que implicaba la “incorporación de los inmigrantes en la estructura económica, social y política de la sociedad receptora” (ídem); tratamiento internacional del asunto mediante la multilateralidad y la integración regional pero consignando que “el Estado de Chile no renunciará a su rol de orientar el acceso a la residencia, cuando ello sea necesario en beneficio del Estado y de las personas que habitan su territorio”²⁵. Bajo estos lineamientos, se instruyó a los órganos y servicios del país que forman parte de la Administración del Estado la Política Nacional Migratoria.

Por su parte, el Libro de Defensa Nacional del 2010, con evidente incidencia de las definiciones de quien dirige la política exterior del país según la Constitución de 1980 —el poder Ejecutivo, en ese entonces la Presidenta Bachelet—, destaca la vigencia de una Política Nacional Migratoria (2008), junto con poner énfasis en el concepto de “Promoción de la Migración Segura”, consignando que “cuando efectos negativos derivados del fenómeno migratorio pudiesen generar tensiones internas o crisis en el nivel bilateral o internacional, el Estado podrá cautelar, a través del ordenamiento jurídico, los riesgos a la seguridad que

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

²⁵ Ídem.



pudieran asociarse a los fenómenos migratorios”²⁶. No obstante, el Libro de Defensa (2010) también asume que Chile presenta una baja cantidad de población migrante, agregando además que son motivos laborales el principal incentivo de los migrantes sudamericanos que llegan al país. Asimismo, se destaca la única participación de las Fuerzas Armadas respecto al control de la inmigración ilegal, que guarda relación con tareas y funciones que cumple la Armada en tiempos de paz en territorio marítimo²⁷.

Un año después de la llegada a la Moneda del presidente Sebastián Piñera Echenique en marzo del 2010, el gobierno lanzó el Plan Frontera Norte (2011), cuyo objetivo radicaba en “evitar el ingreso y salida de droga y contrabando del país a través de puertos, sectores costeros no habilitados, complejos fronterizos y pasos no habilitados y principalmente por Antofagasta, la frontera más extensa que la separa con Bolivia y Argentina”²⁸. En base al objetivo político trazado con el plan, se establece un trabajo de carácter colaborativo entre el Ministerio del Interior, de Defensa, Carabineros, la Policía de Investigaciones (PDI), las Fuerzas Armadas, Aduanas, la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) y el Servicio Agrícola Ganadero (SAG)²⁹; lo que significó para el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas cumplir tareas de vigilancia y control fronterizo relacionadas con el narcotráfico. Esto, marcaría el inicio del despliegue de militares en la frontera norte, en un campo de acción que se iría ensanchando al correr de los años, llegando a participar directamente en tareas de seguridad relacionadas con la migración.

A modo de comparación con nuestros vecinos, en ese tiempo Cristina Fernández de Kirchner —entonces presidenta de Argentina— lanzaba el Operativo Escudo Norte, para enfrentar el narcotráfico y la trata de personas en el norte del país, en ciudades y sectores fronterizos. Dentro de los ejes constitutivos del Operativo, guarda relación con “el trabajo en conjunto entre los ministerios de Seguridad y de Defensa nacionales”³⁰, lo que en el caso del último se plasmó en la facilitación de radares militares, aviones, helicópteros y embarcaciones de

²⁶ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2010. Libro de Defensa Nacional de Chile. P. 73.

²⁷ Ídem, P. 264.

²⁸ Lanza en Antofagasta Plan Frontera Norte para combatir el narcotráfico - Ministerio del Interior y Seguridad Pública - Gobierno de Chile. *Extranjería* [en línea]. 6 de octubre de 2011. Disponible en: http://www.extranjeria.gob.cl/sitio-2010-2014/n6186_06-10-2011.htm

²⁹ Ídem.

³⁰ Comenzó el Operativo Escudo Norte. *Argentina.gob.ar* [en línea]. 25 de julio de 2011. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gcomenzó-el-operativo-escudo-norte>



los sistemas de Seguridad y Defensa para combatir el crimen organizado. El Estado Mayor Conjunto se le asignaron tareas de inteligencia, logística y vigilancia aeroespacial, mientras que el 2013 derechamente se despliega personal de las FF.AA. Trasandinas para combatir frontalmente el narcoterrorismo³¹.

Volviendo a Chile, el 2017 es el año de publicación de un nuevo Libro de la Defensa Nacional. Habiendo existido una experiencia reciente en el combate al narcotráfico en la macrozona norte, este libro blanco analiza el entorno de América y menciona la conceptualización de una “zona de paz en América Latina”³². Respecto a los desafíos del continente, señala que los países se enfrentan a amenazas y riesgos de carácter multidimensional: “Los problemas de seguridad más relevantes y más extendidos corresponden mayoritariamente a la agenda no tradicional de seguridad, de carácter transnacional, como el crimen organizado dedicado al narcotráfico, a la trata de personas o al tráfico de armas, aunque con una intensidad y tratamiento disímil en cada subregión y en cada Estado”³³. La migración, no figura dentro de los posibles riesgos. En base a este análisis del entorno, el libro blanco de 2017 establece que “el desarrollo de fuerzas modernas, polivalentes y eficientes no es un costo, sino una inversión, tanto para la ejecución de sus tareas propiamente militares, como para el ejercicio de otros roles”³⁴, lo que va contribuyendo a reafirmar la participación de las Fuerzas Armadas en campos de acción más allá de lo bélico.

En este sentido, se incorpora el concepto de Áreas de Misión, concebidas como un grupo de misiones generales que se encuentran interrelacionadas entre sí, las cuales son asignadas a las FF.AA. bajo la recomendación -según experiencia comparada- que sean estables en el tiempo y en una cantidad limitada. Esto último, es importante respecto a las funciones de seguridad fronterizas en el norte, puesto que se van extendiendo cada vez más en el tiempo sin un límite claro, a raíz de las funciones que se les otorgan a los militares por parte del poder político. En lo puntual “las cinco Áreas de Misión de la Defensa Nacional que se han definido son: Defensa, Cooperación Internacional, Emergencia Nacional y Protección Civil,

³¹ Ídem.

³² MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2017. Libro de Defensa Nacional de Chile.

³³ Ídem, p. 87.

³⁴ Ídem, p. 15.



Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado, Seguridad e Intereses Territoriales”³⁵. En particular, la última área mencionada cobra relevancia para el presente tema de investigación, puesto que ahí se aloja la directriz del Libro de Defensa Nacional respecto a las misiones “de orden público que la legislación nacional asigna a las Fuerzas Armadas en los Estados de Excepción Constitucional –particularmente el de Catástrofe– durante actos eleccionarios”³⁶. Desde esta área de misión, podría deslizarse las funciones que en marcos de Estados de Excepción Constitucional o leyes ad hoc las FF.AA. cumplen labores de seguridad en la frontera norte.

Es precisamente bajo este marco conceptual establecido por el libro de defensa, es que en el año 2018 el gobierno del presidente Sebastián Piñera lleva a cabo el “Plan Frontera Segura”, en miras a controlar los efectos adjudicados al alza del fenómeno migratorio en las zonas fronterizas de las regiones del norte del país. Al respecto, es importante señalar que “la cantidad de extranjeros que habían ingresado al país alcanzaba a 416.028 en 2014 pasando a 965.833 en 2017. Los tres colectivos que más crecieron eran: haitianos de 1.649 a 73.098 (4.332,9%); venezolanos de 8.001 a 84.056 (950,6%); colombianos de 25.038 a 126.981 (407,2%), entre los mismos años, respectivamente”³⁷. A su vez, tal como señala el Dr. Guillermo Bravo, académico e investigador de la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos, el efecto de la migración venezolana agudizada desde el 2015, sumado a la presión producida por el fenómeno migratorio general en la frontera norte, “se presentó un problema de seguridad con el cruce de las fronteras de la zona norte porque la presión del flujo migratorio conjuntamente con el contrabando de mercaderías y comercio de la droga era difícil de controlar”³⁸.

Desde el punto de vista de un grupo de académicos de la Universidad Arturo Prat, “(el Plan Frontera Segura) recoge lo ya trabajado entre los años 2010 y 2014 bajo el Plan Frontera Norte (PFN), pero con algunas importantes novedades en el plano discursivo que resultan,

³⁵ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2017. Libro de Defensa Nacional de Chile. P. 114.

³⁶ Ídem, p. 116.

³⁷ BRAVO ACEVEDO, Guillermo. 2023. Chile: Migraciones y Fronteras. En ANEPE – *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* [en línea]. Disponible en: <https://anepe.cl/chile-migraciones-y-fronteras/>

³⁸ BRAVO ACEVEDO, Guillermo. 2023. Chile: Migraciones y Fronteras. En ANEPE – *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* [en línea]. Disponible en: <https://anepe.cl/chile-migraciones-y-fronteras/>



por lo menos, alarmantes. La primera novedad consiste en aumentar el radio de acción hacia las regiones de Atacama y Coquimbo, ampliando la ‘zona de riesgo’ a toda la zona norte del país”³⁹. En esa línea, vale la pena remitirse a la declaraciones del propio Presidente de la República, en ese entonces Sebastián Piñera, quien durante una visita a la región de Tarapacá en junio del 2018 aseguró directamente que “el plan Frontera Segura es absolutamente urgente y necesario, lo pusimos en marcha en nuestro primer Gobierno, ahora es más necesario que nunca por la siguiente razón: porque la amenaza del narcotráfico, de la inmigración ilegal, del contrabando, del ingreso de delincuentes y la trata de personas se ha multiplicado”⁴⁰. En otras palabras, la migración “ilegal” (por cierto, concepto cuestionado en el debate sobre fenómenos migratorios) para el conductor político de la defensa resulta ser una amenaza, por lo cual el empleo de las Fuerzas Armadas adquiere una necesidad mayor.

En paralelo, en Brasil el gobierno del entonces Presidente Jair Bolsonaro, implementaba la “Operación Acolhida”, política adoptada como “una respuesta humanitaria del Gobierno Federal al intenso flujo migratorio de venezolanos en la frontera entre ambos países. Creada en 2018, con el objetivo de garantizar asistencia a refugiados y migrantes venezolanos, la Operación Acolhida consiste en la reubicación voluntaria, segura, ordenada y gratuita de estas personas, en situación de vulnerabilidad, desde los municipios de Roraima hacia otras ciudades de Brasil”⁴¹. Al respecto, se ve que la medida tomada por el gobierno de Brasil apunta a una orientación más humanitaria que de control fronterizo, donde a las Fuerzas Armadas les fueron encomendadas labores de apoyo logístico a la operación en materia de infraestructura, transporte, salud y administración, en acompañamiento a agencias de Naciones Unidas y otros organismos de la sociedad civil⁴²; lo que representa una diferencia no menor en la forma de abordar el fenómeno migratorio respecto al Estado de Chile.

³⁹ QUINTEROS, Daniel; RAMOS, Romina; DUFRAIX, Roberto. 2018. Chile: Plan Frontera Segura: La nueva cara de la criminalización de las migraciones en Tarapacá. *El Mostrador* [en línea]. Disponible en <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/07/28/plan-frontera-segura-la-nueva-cara-de-la-criminalizacion-de-las-migraciones-en-tarapaca/>

⁴⁰ Equipo Redacción Cooperativa. (14 de junio de 2018). Sebastián Piñera anunció relanzamiento del plan "Frontera Norte Segura". *Cooperativa* [en línea]. Disponible en: <https://cooperativa.cl/noticias/pais/seguridad-ciudadana/sebastian-pinera-anuncio-relanzamiento-del-plan-frontera-norte-segura/2018-06-14/170601.html>

⁴¹ Operação Acolhida. *www.gov.br* [en línea]. 2018. Disponible en: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida#oquee>

⁴² Ídem.



Nuevamente situándonos en Chile y para reforzar el Plan Frontera Segura (PFS), se dictó el Decreto 265, el cual entregaba autorización a las instituciones castrenses –junto a las policías y autoridades civiles— para colaborar en tareas relacionadas con el crimen organizado transnacional, tráfico ilícito de personas migrantes y el narcotráfico, en concordancia con las experiencias mencionadas anteriormente durante el desarrollo del presente escrito. Dicho decreto vivió una ampliación el año 2021, lo que en la práctica derivó en el cumplimiento de las funciones otorgadas por el decreto en los pasos fronterizos no habilitados en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta⁴³. Desde el plano de la defensa, la Política de Defensa Nacional de Chile del 2020, que a su vez es subsidiaria del Libro de la Defensa Nacional del 2017, menciona pocas veces elementos relacionados con la migración, pero dentro del análisis del entorno de seguridad, la Política de Defensa establece que “en algunos países de la región americana persisten conflictos internos y amenazas emergentes con la posibilidad de ampliar sus consecuencias al resto de la región, tales como los fenómenos de crimen organizado transnacional, narcotráfico, terrorismo, flujos migratorios no regulados, cibercrimen, explotación ilegal de recursos mineros y pesqueros. La combinación de esos factores, sumado a la desinformación, puede generar las condiciones para el surgimiento de amenazas del tipo híbrido”⁴⁴; descripción concordante con las decisiones políticas tomadas por los últimos gobiernos en relación al control migrantes por pasos fronterizos no habilitados.

El PFS se extendió incluso durante el actual gobierno del presidente Gabriel Boris Font, a raíz de la situación producida en la frontera norte, específicamente en los pasos no habilitados, respecto al aumento exponencial de la migración de venezolanos. En febrero del presente año (2023), se promulgó el Decreto con Fuerza de Ley para el Resguardo de las Áreas de Zonas Fronterizas, el cual le entrega nuevas facultades a las Fuerzas Armadas en relación a las labores de seguridad fronterizas, incorporando el control de identidad, registro e incluso la detención de personas migrantes en situación de irregularidad que se encuentren transitando por pasos transfronterizos no habilitados; junto con establecer deberes y principios ligados al uso de la fuerza⁴⁵. A lo anterior, se sumó la modificación de la

⁴³ BRAVO ACEVEDO, Guillermo. 2023. Chile: Migraciones y Fronteras. En ANEPE – *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* [en línea]. Disponible en: <https://anepe.cl/chile-migraciones-y-fronteras/>

⁴⁴ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2020. Política de Defensa Nacional de Chile 2020. P. 37.

⁴⁵ DFL1, del 20 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1189483>



Constitución con la promulgación de la Ley 21.542 sobre “Infraestructura Crítica”, la cual forma parte de la misma agenda de seguridad, facultando a las Fuerzas Armadas proteger, en caso de grave o inminente peligro, la infraestructura que contempla la ley.

Es posible constatar que la agenda del gobierno actual, mediante la cual ha instruido a las Fuerzas Armadas cumplir labores de seguridad fronterizas en asuntos migratorios, ha respondido a la urgencia que significó durante el 2023 una agudización del fenómeno migratorio. En efecto, durante la redacción del presente trabajo, se suscitó una crisis en el paso fronterizo de Chacalluta y posteriormente en Colchane, comuna ubicada en la región de Tarapacá, la cual se venía arrastrando desde el 2021. De hecho, solamente el 2022, las autoridades del país estimaron en poco más de 21 mil migrantes que ingresaron por Colchane (cita. La migración, al nuevamente haberse constituido como un problema político para el gobierno de turno, optó por una parte, en elaborar un plan de inversiones y desarrollo para las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, acompañado de una militarización de la solución al fenómeno migratorio. Lo mismo que ocurrió con el Plan Frontera Norte, Plan Frontera Segura (medidas de seguridad y desarrollo), Decreto 265 y el DFL1 del 2023 (empleo de las FF.AA. en el control migratorio).

Conclusiones

Si se mira el panorama de la migración y la creciente militarización de las soluciones a los problemas que ha conllevado en el país, particularmente respecto a la falta de control en los pasos fronterizos y los no habilitados en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, es posible concluir que los gobiernos de turno desde el 2010 a la fecha, sin distinción de color político, han conducido a los militares a cumplir labores de control fronterizas. El poder político, amparado en el concepto de la “polivalencia” —que a su vez descansa en la multifuncionalidad de áreas de misión pero bajo límites temporales claros— ha recurrido a las Fuerzas Armadas para contener un fenómeno como la migración, que es de carácter histórico y permanente en el tiempo, el cual es evidente que nunca tendrá fin en la historia de la humanidad, puesto que el desplazamiento de seres humanos sobre la tierra



es un derecho incluso normado en los tratados internacionales, muchos de los cuales han sido suscritos por Chile.

Lo anterior, ratifica la amplia gama de funciones que cumplen las Fuerzas Armadas al servicio del país, que según las Áreas de Misión previamente mencionadas, se ven reflejadas en labores que van desde la conducción estratégico operacional de la defensa nacional, pasando por gestiones en materia de conectividad, contribución al desarrollo científico y tecnológico del país, incluyendo la colaboración que prestan en Estados de catástrofe y excepción constitucional. Esta extensión que se ha ido produciendo en el abanico de acciones que realizan las Fuerzas Armadas, se ha visto empujada por la ausencia de guerra, los nuevos escenarios estratégicos, la diversificación de las amenazas, la difuminación entre los ámbitos externos e internos, y también, por la falta de capacidad del Estado de abordar ciertos fenómenos como la migración. Esto último, en parte, es producto de la falta de inteligencia estratégica, entendida como “una inteligencia que ayuda a comprender, en su sentido etimológico, a hacer entender al decisor político cuáles son los retos a medio y largo plazo, asumiendo la inevitable existencia de sorpresas estratégicas que, por propia definición, siempre existirán porque la incertidumbre es consustancial a la vida en la Tierra”⁴⁶.

Tal como se vio durante el desarrollo de este trabajo, la migración de personas hacia Chile en situación de irregularidad, se va consignando como un riesgo potenciado que puede llegar incluso a derivar en una amenaza de carácter híbrida, principalmente desde el 2020 en adelante. Desde el Libro de Defensa Nacional de 1997 hasta la versión del 2017, no se aprecian mayores precauciones frente al fenómeno de la migración. Con este telón de fondo, las Fuerzas Armadas que comenzaron cumpliendo labores de seguridad fronterizas respecto al narcotráfico y la trata de personas, fue derivando hacia una adquisición de facultades de control migratorio producto del auge de la migración venezolana iniciada el 2015, sostenida hasta la actualidad con distintas olas e intensidades. Esto, en términos concretos, podría representar una desvirtuación de la polivalencia, o al menos una sobre extensión de las áreas de misión, puesto que someter a las FF.AA. al cumplimiento de labores de seguridad y control fronterizas respecto al ingreso de migrantes, ha derivado prácticamente en funciones de

⁴⁶ DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio. 2023. El papel de la inteligencia estratégica en el mundo actual. *Dialnet* [En línea]. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/4275959.pdf>. P. 62.



carácter permanente, siendo que el uso de las capacidades polivalentes se sostiene por funciones diferentes a la guerra que son acotadas en el tiempo, y por cierto, de carácter excepcional.

Sin duda, la securitización de los problemas sociales ha incidido en la problemática expuesta anteriormente. En las Fuerzas Armadas, estos procesos de adaptabilidad a las funciones encomendadas por el poder político, van generando un desgaste de las fuerzas, puesto que las excepciones son abordadas con tareas de carácter permanente. Asimismo, la falta de entrenamiento militar del personal empleado en labores de seguridad fronterizas-migratorias, va teniendo efectos nocivos sobre las capacidades.

Frente a esta realidad, que no es ajena a otros países, es importante que Chile defina un marco de acción claro respecto al uso de las Fuerzas Armadas para este tipo de tareas. Puesto que, por un lado, si se busca continuar con el empleo de militares para abordar la migración, sería lógico que exista una actualización de las áreas de misión; pero por otra parte, si se pretende buscar una solución distinta para contener los fenómenos migratorios sin empleo de la fuerza militar, es momento de que el país inicie un debate respecto al camino a seguir. Lo que no puede seguir ocurriendo, es que por contener un fenómeno que en oportunidades va apretándole el zapato al gobernante de turno, se siga recurriendo a las FF.AA., como tampoco nos podemos permitir como Estado, no tener una estrategia clara al mediano y largo plazo para que, en el futuro, la solución esté cursando al momento de enfrentar nuevas crisis migratorias y no se invoque el comodín del empleo de la fuerza para apuntalar un fenómeno político-social como es la migración.



Bibliografía:

ARAVENA, Francisco. (2011). Williamsburg: ¿Un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?. Estudios Internacionales. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/274543182_Williamsburg_Un_giro_definitivo_en_las_relaciones_hemisfericas_de_seguridad

Baeza Freer, J., & Escudero Illanes, M. C. (2018). El nuevo rol de las fuerzas armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en:

BRAVO ACEVEDO, Guillermo. Chile: Migraciones y Fronteras. *ANEPE – Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)*. [en línea]. 23 de marzo de 2023. Disponible en: <https://anepe.cl/chile-migraciones-y-fronteras/>

Comenzó el Operativo Escudo Norte. *Argentina.gob.ar* [en línea]. 25 de julio de 2011. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gcomenzó-el-operativo-escudo-norte>

DABELKO, Geoffrey D. y David D. DABELKO. 1998. Seguridad medioambiental: cuestiones polémicas y redefiniciones. *Dialnet* [en línea]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/153350.pdf>

DFL1. 2023. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1189483>

DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio. 2023. El papel de la inteligencia estratégica en el mundo actual. *Dialnet* [En línea]. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4275959.pdf>

Equipo Redacción Cooperativa. (14 de junio de 2018). Sebastián Piñera anunció relanzamiento del plan "Frontera Norte Segura". *Cooperativa* [en línea]. Disponible en: <https://cooperativa.cl/noticias/pais/seguridad-ciudadana/sebastian-pinera-anuncio-relanzamiento-del-plan-frontera-norte-segura/2018-06-14/170601.html>

GALLARDO Castañeda, M., & Koch MERINO, S. (2015). Evolución y condicionantes de las nociones de Seguridad y Defensa. *Tema De Investigación Central De La Academia*, 25 - 44. Disponible en: <https://publicacionesacague.cl/index.php/tica/article/view/181>

<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/131774/2018%20Red%20de%20Seguridad%20IV%20El%20nuevo%20rol%20de%20las%20FFAA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL (2008). Disponible en: <https://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/16.-%20Inst.%20Nº%209.pdf>

La crisis migratoria lleva al gobierno de Boric a militarizar la frontera norte de Chile - BBC News Mundo. *BBC News Mundo* [en línea]. 27 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64764691>



- Lanzan en Antofagasta Plan Frontera Norte para combatir el narcotráfico - Ministerio del Interior y Seguridad Pública - Gobierno de Chile. *Extranjería* [en línea]. 6 de octubre de 2011. Disponible en: http://www.extranjeria.gob.cl/sitio-2010-2014/n6186_06-10-2011.htm
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 1997. La Defensa Nacional de Chile. Santiago: Editorial Nacional, 1997.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2002. La Defensa Nacional de Chile. Santiago: Editorial Nacional, 2002.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2010. La Defensa Nacional de Chile. Santiago: Editorial Nacional, 2010.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2017. La Defensa Nacional de Chile. Santiago: Editorial Nacional, 2017.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2020. Política de Defensa Nacional de Chile. Santiago: Editorial Nacional, 2020.
- NACIONES UNIDAS. *Informe de Desarrollo Humano 1994*. [En línea] Disponible en: <https://derechoaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>
- NAVARRETE YANEZ, Bernardo. La inmigración en la agenda de seguridad en Chile. Las nuevas amenazas en los libros de la defensa nacional. *Estud. int. (Santiago, en línea)* [online]. 2019, vol.51, n.193 [citado 2023-09-07], pp.37-63. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692019000200037&lng=es&nrm=iso . ISSN 0719-3769. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.54137>.
- Operação Acolhida. *www.gov.br* [en línea]. 2018. Disponible en: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida#oquee>
- PRIMERA CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Principios de Williamsburg. *RESDAL* [en línea]. 1995 [consultado el 29 de junio de 2023]. Disponible en: <https://www.resdal.org/Archivo/d00001b8.htm>
- QUEIROLO PELLERANO, Fulvio. Capacidades polivalentes: la Defensa como objeto de diseño. *ANEPE* [en línea]. 15 de agosto de 2019. Disponible en: <https://anepe.cl/capacidades-polivalentes-la-defensa-como-objeto-de-diseno/>
- QUINTEROS, Daniel; RAMOS, Romina; DUFRAIX, Roberto. 2018. Chile: Plan Frontera Segura: La nueva cara de la criminalización de las migraciones en Tarapacá. *El Mostrador*. [en línea]. Disponible en <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/07/28/plan-frontera-segura-la-nueva-cara-de-la-criminalizacion-de-las-migraciones-en-tarapaca/>
- REYES P, Carlos. “Comandante en jefe del Ejército revela aprensión por proyecto de Infraestructura Crítica y asegura que “desvirtúa rol principal” de la institución - La Tercera. *La Tercera* [en línea]. 18 de enero de 2023 [consultado el 1 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.latercera.com/politica/noticia/comandante-en->



[jefe-del-ejercito-por-proyecto-de-infraestructura-critica-estas-tareas-que-se-derivan-hacia-el-orden-publico-desvirtuan-nuestro-rol-principal/SKITGTKZAZFLBEZ6RKBJN44QOI/](#)

SPIELMAN, John Griffiths; TORO, Juan Pablo. 2021. Desafíos para la seguridad y la defensa en el continente americano 2020-2030. Santiago: Athena Lab, 2021.

SUN TZU. El arte de la Guerra. *Biblioteca Virtual Universal* [en línea]. [Sin fecha]. Disponible en: <https://biblioteca.org.ar/libros/656228.pdf>