

## FF.AA. EN LAS FRONTERAS: SOLUCIÓN TEMPORAL A UN PROBLEMA PERMANENTE

- Chile atraviesa una crisis migratoria cuyos efectos se traducen en la duplicación de la población extranjera en un periodo de cuatro años y, según cifras de la PDI, en el ingreso anual de más de 50 mil inmigrantes por pasos no habilitados.
- El Gobierno ha respondido al problema de la porosidad de nuestra frontera a través del envío de las FF.AA. para que cumplan labores de vigilancia habitualmente destinadas a las policías. Dichas atribuciones, sin embargo, son de carácter temporal con una duración máxima de 90 días con posibilidad de prórroga si hay acuerdo del Congreso.
- Más allá del debate de si es mejor crear una tercera policía o una nueva institución dentro del Ejército, lo central de la discusión es abordar la necesidad de generar un organismo de carácter especializado para esta tarea.

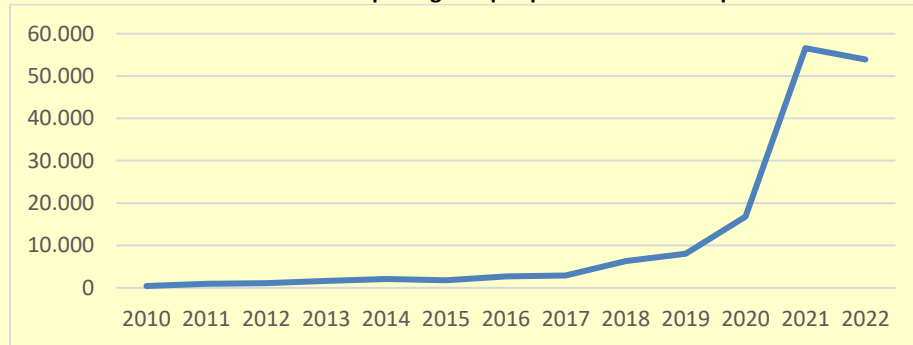
Chile ha vivido una oleada migratoria que, en tan solo cuatro años, ha logrado duplicar la población de origen extranjero residente en el país. La última estimación del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Servicio Nacional de Migraciones (Sermig) respecto a la cantidad de población extranjera en territorio nacional señala que, al año 2021, existen más de 1,4 millones de extranjeros residiendo en Chile, prácticamente duplicando lo registrado en el Censo del año 2017.

Este aumento del flujo de migrantes ha producido cambios que no sólo se expresan en variables demográficas, sino que han tenido correlato en otras de carácter social y económico. En este sentido, si analizamos la evolución de la tasa de pobreza según los datos de la Encuesta Casen, la tasa de pobreza de la población migrante es actualmente mayor entre los migrantes (por casi 7 puntos porcentuales) que la de los chilenos.

Por otro lado, hay que considerar que un componente de este fenómeno migratorio ha sido el ingreso irregular que muchos de los migrantes hacen a nuestro territorio. En esta línea, la PDI mantiene un registro anual con el número de extranjeros que ingresaron por lugares no habilitados, el cual señala que, considerando el período entre los años 2010 a 2022, se registran 155.229 personas denunciadas por esta causa. Esta cifra se ha incrementado de forma significativa a lo largo del tiempo, destacando especialmente los años 2021 y 2022, cuyas cifras más que triplicaron la del año 2020.

**ACTUALMENTE MÁS DE 50 MIL INMIGRANTES AL AÑO INGRESAN POR PASOS NO HABILITADOS A CHILE**

**Gráfico N°1: Denuncias por ingreso por paso no habilitado por año**



Fuente: LyD a partir de datos de la PDI.

Una de las respuestas del Estado frente a este desafío ha sido promover las expulsiones de aquellos extranjeros infractores de la ley o aquellos que incumplen las normas migratorias. Sin embargo, los datos disponibles de la PDI señalan que, en un período de siete años (2013-2019), se decretaron 8.028 expulsiones judiciales y 22.206 expulsiones administrativas, lo que significa un total de 30.234 órdenes de expulsión. De estas un 34,6% fueron efectivamente ejecutadas, es decir, se logra expulsar tan solo a un tercio de quienes debieran serlo. Esta realidad llegó a niveles mínimos el 2022. Tal como constata el propio director del Servicio Nacional de Migraciones, Luis Eduardo Thayer: *“durante el año pasado firmamos un poco más de 2.000 expulsiones administrativas y la PDI realizó 31”*<sup>1</sup>, poniendo en evidencia la incapacidad del Estado y en particular del Gobierno de desincentivar la entrada de migrantes que cometen delitos o que ingresaron de manera ilegal.

**DÉBIL RESPUESTA DEL GOBIERNO ANTE POROSIDAD DE FRONTERAS TERRESTRES**

El control fronterizo comprende otro ángulo desde el cual debe abordarse el fenómeno migratorio que experimenta Chile. El actual Gobierno quiso controlar la porosidad de la frontera norte, al sumarse a una moción parlamentaria que hacía una reforma constitucional y extendía las atribuciones de las FF.AA. para la protección de la Infraestructura Crítica al resguardo de las zonas fronterizas del país.

El resultado fue la aprobación de la Ley N°21.542 a comienzos de año. Las nuevas atribuciones de las FF.AA. comenzaron a operar en marzo. Tal como dispone uno de

<sup>1</sup> <https://cooperativa.cl/noticias/pais/poblacion/inmigrantes/director-de-migraciones-firmamos-mas-de-2-000-expulsiones-y-la-pdi/2023-03-01/161716.html>

los artículos transitorios del cuerpo legal, estaba pendiente por parte del Ejecutivo la promulgación de un Decreto con Fuerza de Ley (DFL) que estableciese *“las normas necesarias para regular las atribuciones y deberes de las fuerzas para el resguardo de las áreas de zonas fronterizas”*<sup>2</sup>.

La ley estableció explícitamente que las atribuciones de las FF.AA., determinadas por el mencionado DFL<sup>3</sup>, deben limitarse sólo al control de identidad, registro y detención de personas con el objeto de ponerlas a disposición de las policías. Expresamente respecto a los extranjeros que son detectados ingresando por paso no habilitados, el DFL instruye a las FF.AA. poner a la persona *“a disposición de personal de la autoridad contralora en el más breve plazo posible”*, lo que circunscribe esta función al mero traslado del migrante irregular a la unidad más cercana de la PDI, no haciendo ninguna mención a la facultad que actualmente establece la Ley de Migración y Extranjería (Nº21.325) de reconducción inmediata a la frontera.

Entre otros, el DFL establece cinco principios de su accionar (legalidad, necesidad, proporcionalidad, gradualidad y responsabilidad) y cuatro deberes específicos (advertencia, evitar daño colateral, legítima defensa e información). Adicionalmente, detalló las Reglas del Uso de la Fuerza (RUF) a las cuales deben adscribirse los funcionarios de las FF.AA. en su tarea de resguardo de las zonas fronterizas. Estas últimas van desde el empleo disuasivo de vehículos militares, porte de armas y despliegue de fuerzas, al uso de armas de fuego como último recurso.

Es evidente que un DFL como el mencionado anteriormente debe consignar cuales son las limitaciones que tendrán las FF.AA. al momento de cumplir esta nueva función, las cuales, en este caso, son explicitadas con gran detalle. Sin embargo, se hace necesario también que se determinen las herramientas necesarias para el control efectivo de las fronteras, lo que no ocurre en este caso.

A pesar de que la idea matriz del proyecto va en la línea correcta, que es utilizar todos los recursos del Estado disponibles para la protección de nuestras fronteras y nuestra seguridad, la medida no resuelve el problema central que es impedir el ingreso irregular y reconducir a la frontera a quienes ingresan ilegalmente. Tres razones justifican lo insuficiente de las medidas abordadas:

1. La Ley de Infraestructura Crítica presenta una solución temporal a un problema permanente. La atribución del Presidente de enviar a las FF.AA. a las zonas fronterizas tiene una duración máxima de 90 días que luego debe prorrogarse con acuerdo del

---

<sup>2</sup> Ley 21.542, artículo segundo.

<sup>3</sup> DFL 1, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 20 de febrero del 2023.

Congreso, una extensión de tiempo en la que no es posible dar una solución definitiva ni al problema de la migración irregular ni al del crimen organizado que opera en esos territorios.

2. El personal del Ejército, que fue enviado a vigilar la frontera norte del país, no cuenta con la capacitación suficiente para cumplir adecuadamente funciones que son de orden público que deben, además, enmarcarse en el respeto a los DD.HH. La respuesta del Gobierno ante esta falencia ha sido destacar una capacitación de tan solo 60 horas pedagógicas<sup>4</sup> realizada por parte de Carabineros al Ejército.

3. Esta medida no tendrá los efectos esperados si es que, de manera paralela, no se aborda: (i) el problema de baja ejecución de las expulsiones, (ii) se revierte la resolución que anula la reconducción inmediata a la frontera con Bolivia de todo extranjero no boliviano y (iii) se realiza un trabajo diplomático con dicho país para que evite que sus fronteras sean un lugar de paso ilegal hacia Chile.

## REFLEXIONES FINALES

La crisis migratoria, junto con la crisis de seguridad y el estancamiento de la economía, se ha constituido como uno de los grandes desafíos que debe enfrentar el Gobierno. Si bien el reciente envío de nuestras FF.AA. a custodiar las fronteras es un paso en la dirección correcta, la manera en que se formuló e implementó la ley no generará los efectos esperados.

Para lograrlos es necesario que la autoridad política aborde el problema de fondo, que es la porosidad de las fronteras y el foco de riesgo que esto significa en términos de crecimiento del crimen organizado transnacional, y disponga de medidas de carácter permanente.

En general, los países han entregado la función de proteger las fronteras a una policía especializada, muchas veces de carácter militarizado y que puede estar inserta en el orden jerárquico de las FF.AA., ya sea de manera permanente o en casos específicos como, por ejemplo, en un conflicto armado. También existen experiencias de policías de frontera autónomas de las FF.AA., más bien dependientes de los ministerios de seguridad.

---

<sup>4</sup> <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/introduccion-a-la-seguridad-publica-y-derechos-humanos-los-cursos-expres-de-carabineros-a-337-soldados-que-se-desplegaran-en-la-frontera-norte/SHFNNJABCRE3RLLHTKFXDTO4VA/>

En el caso de Chile, son las FF.AA. quienes cumplen la tarea de protección y control de las fronteras marítimas y aéreas del país. La Armada por más de 170 años ha ejercido el rol policial en el territorio marítimo nacional, una tarea que hoy radica en la Directemar, mientras que la Fuerza Aérea, a través de la DGAC, cumple similar tarea en el territorio aéreo. Por ende, no sería extraño que sea el Ejército quien proteja las fronteras terrestres.

Más allá del debate de si es mejor crear una tercera policía o una nueva institución dentro del Ejército, lo central de la discusión es abordar la necesidad de generar un organismo nuevo de carácter especializado, cuya misión exclusiva sea la vigilancia y el resguardo fronterizo terrestre. Este último debe tener una formación coherente y permanente con dicha misión y que, además, incluya el manejo de situaciones en las que se vean involucradas tanto la población civil como bandas de crimen organizado.

Adicionalmente, la norma aprobada no alude explícitamente a la posibilidad de que FF.AA. deban enfrentarse a grupos de crimen organizado con alto poder de fuego, como tampoco les entrega a los funcionarios desplegados en las fronteras el suficiente respaldo (a través, por ejemplo, de eximentes de responsabilidad penal) para que puedan realizar sus labores y no queden expuestos a asumir toda la responsabilidad en caso de un incidente imprevisto.