

# La inmigración en la agenda de seguridad en Chile. Las nuevas amenazas en los libros de la defensa nacional\*

Immigration in the security agenda in Chile. The new threats in the national defense books

Bernardo Navarrete Yáñez\*\*

## RESUMEN

Las migraciones internacionales son consideradas nuevas amenazas en los Libros de la Defensa de Chile, diagnóstico influido por el contexto internacional y la corriente dominante en la literatura sobre Seguridad y Defensa, reorientando la agenda sectorial y dotando de un nuevo contenido a los flujos migratorios dirigidos al país, caracterizándolos por los riesgos a la seguridad nacional y societal, específicamente por conflictos entre la población nativa y foránea; amenaza a la cultura nacional, y penetración de redes transnacionales dedicadas a labores ilícitas, como tráfico de drogas y de personas. Metodológicamente se usó el método de estudio de casos; análisis histórico de contenidos de prensa escrita; síntesis focalizada de literatura especializada y aplicación de un cuestionario semiestructurado a informantes claves.

---

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación FONDECYT. N° 1120762 “Hacia una política migratoria en Chile. Agenda, instituciones y jugadores con veto”. Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT).

\*\* Profesor Asociado, Universidad de Santiago de Chile. Doctoro en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Magíster en Ciencia Política por el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Ciencias Sociales por el Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES), Universidad Católica de Lovaina. [bernardo.navarrete@usach.cl](mailto:bernardo.navarrete@usach.cl).

Recibido el 7 de abril de 2016. Aceptado el 23 de noviembre de 2018.

**Palabras Clave:** Inmigración – Libro de la Defensa Nacional – Nuevas Amenazas – Chile.

**ABSTRACT**

International migration are considered new threats in the Books of the Defense of Chile, diagnosis influenced by the international context and the mainstream of literature on Security and Defense, reorienting the sectorial agenda and providing fresh content to migratory flows directed to the country, being characterized by the risks to national and societal security, specifically by conflicts between the native and foreign population, a threat to national culture and penetration of transnational illicit networks, such as drug dealing and trafficking in persons. Methodologically we used the case study method; historical content analysis of print media; focalized synthesis of specialized literature and the application of a semi-structured questionnaire to key informants.

**Keywords:** Immigration – Book of National Defense – New Threats – Chile.

## INTRODUCCIÓN

¿Por qué las migraciones internacionales se transforman en nuevas amenazas a la seguridad nacional de un país? ¿Por qué los Libros de la Defensa en Chile las asumen como tal desde 1997, sin considerarlas una fuente potencial de conflictos? Responder estas preguntas tiene relevancia teórica y empírica, por cuanto este país ha experimentado un aumento creciente de inmigrantes, provocando perplejidad en un país que tradicionalmente ha sido productor de emigrantes y que no dispone de una tradición disciplinaria que estudie la migración de forma persistente (Martínez, 2003).

A fines de la década del noventa surge una creciente literatura nacional sobre las migraciones internacionales y la seguridad nacional; trabajos preliminares de militares en servicio y en retiro (Piuzzi, 1997; 2002 y 2004; Toro, 1997; Molina, 1997; Salgado, 1997; Rojas, 2002), y civiles ligados al tema de la defensa (Garay, 2005). En dicha literatura y en las entrevistas que se realizaron en el marco de la investigación, se concluye que la inmigración no ha sido considerada como un problema que pueda generar un potencial

conflicto o que perturbe la seguridad nacional. Sin embargo, existen problemas que afectan la seguridad del país y que están directa o indirectamente relacionados con la inmigración, tales como la migración ilegal, el tráfico ilícito de personas y el narcotráfico, que tienen su expresión en redes criminales internacionales.

Así expuesto —y buscando responder las preguntas de investigación—, este trabajo se estructura en cuatro secciones. En la primera se expone la metodología de investigación, sustentada en un estudio de caso. En la segunda parte, desde una perspectiva descriptiva se analiza el difícil concepto de seguridad y nuevas amenazas, y cómo afecta la inmigración a la seguridad nacional. En la tercera se analizan las definiciones de nuevas amenazas, las distintas formas en que se aborda la inmigración y cómo esta última afecta a la seguridad nacional, lo que no necesariamente se ve reflejado en los Libros de la Defensa Nacional (1997, 2002 y 2010). Finalmente, expongo las consideraciones finales a modo de conclusiones.

### I. METODOLOGÍA

El método de estudio de casos tiene pretensión explicativa y busca establecer generalizaciones analíticas sobre cómo, en nuestra investigación, se

integra la problemática migratoria a la agenda de seguridad en Chile. En este contexto, Yin (1994) sostiene que la meta en este tipo de investigaciones

es establecer generalizaciones analíticas a partir de la saturación de la evidencia recopilada.

El presente trabajo utilizó las siguientes técnicas de recolección y análisis de datos e información: (i) entrevistas en profundidad, que permitieron captar aspectos del contexto y de los procesos implicados en el objeto en estudio. La identificación de los entrevistados se realizó de acuerdo a los criterios de muestreo teórico y saturación teórica (Valles, 2007); (ii) análisis histórico de contenidos de prensa escrita (Baumgartner y Jones, 1993); (iii) aplicación de un cuestionario semiestructurado a informantes claves del ámbito de la defensa y seguridad, y (iv) síntesis focalizada de literatura especializada y documentación relevante (Majchrzak, 1984).

El análisis de las entrevistas se realizó de acuerdo a la “Grounded Theory”, como método cualitativo basado en la inducción analítica, que permite

generar criterios de codificación de los contenidos de las entrevistas y, a partir de ello, hacer surgir explicaciones acerca del caso en estudio. Así, este método combina el análisis de contenido clásico con una inspección de los datos agrupados en categorías analíticas, orientado a descubrir propiedades que permitan el surgimiento de nuevas teorías (Glaser y Strauss, 1967). Específicamente, se realizaron 10 entrevistas a informantes calificados provenientes principalmente de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE), militares activos y en retiro, y civiles expertos en la materia. Las citas de estas entrevistas se consignan en base a la función del entrevistado —no por apellido—, ya que las normas éticas de investigación para las entrevistas así fueron establecidas. En el anexo de entrevistas se encuentra el detalle de los nombres y funciones que cumplieron todos ellos.

## 2. EL DIFÍCIL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL Y NUEVAS AMENAZAS

El concepto de seguridad nacional ha sido descrito como controvertible, debido a la dificultad de consensuar la forma de “abordarlo, identificarlo y definirlo” (Tokatlian, 1998: 40). Este término se refiere a la cualidad de “seguro”, el cual está relacionado con la idea de protección, defensa, libertad y tranquilidad de los individuos ante

las amenazas (Garza, 2002). En este contexto, podría decirse que la seguridad nacional está referida al conjunto de condiciones (políticas, económicas, militares, sociales y culturales) que son necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los elementos del proyecto nacional y

atenuando al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan implicar algún tipo de vulnerabilidad del país frente al exterior (Aguayo, *et al.*, 1990). De este modo, el término seguridad es “un instrumento del poder político”, al cual se apela para referirse a aquellas esferas de la sociedad que se hallan en peligro o en amenaza y que el Estado debe proteger, es decir hace referencia directa con la integridad del Estado.

El debate en torno a la seguridad abarca tres dimensiones: el punto de referencia de seguridad, los rangos de las amenazas y las medidas para asegurar la estabilidad. Para el primero, los Estados se encuentran en medio de las teorías tradicionales de seguridad, mientras que en el otro extremo son los individuos los que se encuentran en el centro de la seguridad humana (Kim, 2008). Tradicionalmente, el término seguridad ha sido comprendido por la disciplina de las Relaciones Internacionales, la cual lo empleó en un sentido más bien “reducido”, como sinónimo de poder militar. En planteamientos previos, la noción de seguridad estaba limitada a aquellas amenazas dirigidas a la integridad territorial y la soberanía política, señalándose que las amenazas al Estado provienen de tres dimensiones: las ideas del Estado —nacionalismo—, sus bases físicas —población y recursos— y su expresión institucional —sistema político— (Kim, 2008). En oposición, un concepto de seguridad más amplio incorpora las distintas condiciones políticas,

económicas, sociales y culturales necesarias para garantizar el bienestar de las personas y la sociedad (Arévalo de León, 2002; Kim, 2008).

Dentro de este continuo, cada noción expresa un modelo legal-institucional que responde a las condiciones específicas de su contexto político, social, económico e internacional (Arévalo de León, 2002). Así, la concepción amplia plantea nociones alternativas a la noción de seguridad nacional, de manera que el término de seguridad ha sido usado para referirse a la disminución de riesgos y contingencias que afectan a la sociedad civil y a las personas (Nef, 2002). El predominio de determinado objeto referente dependerá de las prioridades de la agenda política o de la naturaleza misma de las necesidades de una política de seguridad. En este ámbito cobran relevancia los distintos niveles de la seguridad (Orozco, 2005), que se exponen en el Cuadro Nº 1.

Los niveles expuestos en el Cuadro Nº 1 determinan la referencia del concepto de seguridad según el paradigma con el que se aborda el problema. De esta manera, para los realistas y neo-realistas, el objeto de la seguridad es el Estado, como actor principal y único de la política internacional; los constructivistas, a su vez, centran su análisis en la identidad nacional como factor estructurante del sistema internacional, y para un enfoque radical, la seguridad consiste en una base irreductible de condiciones para la preservación

Cuadro Nº 1: Conceptos de seguridad y objetos referentes

Grados de extensión	MODOS DE EXTENSIÓN			
	Rótulo	Seguridad para quién	Seguridad para qué	Seguridad respecto de qué
		Objeto referente de seguridad	Valor en riesgo	Fuentes de amenaza
No extensivo	Seguridad nacional	Estado	Soberanía Integridad territorial	Otros Estados (actores subestatales)
Extensivo	Seguridad societal	Naciones Grupos societales	Unidad nacional Identidad societal	(Estados) Naciones Migrantes Cultura foránea
Radical	Seguridad humana	Individuos Humanidad	Supervivencia Calidad de vida	El Estado Globalización Naturaleza

Fuente: en base a Moller (2000) y Orozco (2005).

del ser humano y el desarrollo libre de sus capacidades.

Ahora bien, en el cuadro se observa que el objeto referente de seguridad no se constriñe a un solo contenido y que la preponderancia de ciertos contenidos y fuentes de amenazas depende de las prioridades de la agenda política y la naturaleza misma de los actores internacionales. Por lo tanto, la acepción de una determinada dimensión de la seguridad se relaciona directamente con las amenazas a que está sometida una región, Estado o persona (Orozco, 2005).

### 2.1 La inmigración dentro de las nuevas amenazas

Las amenazas están relacionadas cada vez más con aquellas inseguridades relativas a percepciones que tienen los diferentes actores sociales, ya sean individuales o colectivos, que afectan la sensación de seguridad, tales como el desempleo, la exclusión social, las migraciones —tanto legales como ilegales—, entre otras, como resultado de coyunturas políticas, económicas, sociales y medioambientales (López, 2007). El reconocimiento de

estas nuevas amenazas ha influido en el replanteamiento del concepto de seguridad internacional, pasando desde un enfoque estatocéntrico y un tratamiento militarista (enfoques realistas), hacia concepciones antropocéntricas, en donde el objeto referente de protección deja de ser exclusivamente el gobierno o el territorio, y se amplía hacia las personas y otros ámbitos de la vida humana (Rodríguez, 2007).

En el contexto latinoamericano, el tema ha sido asumido desde el año 2003 en la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada por la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde se reconocieron nuevas amenazas como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y la trata de personas. Las migraciones explícitamente no aparecen individualizadas dentro de las nuevas amenazas.

Las nuevas amenazas son de naturaleza “multidimensional” y “transnacional” (Rojas 2007: 69), lo que hace que sea “imposible que se puedan neutralizar trabajando exclusivamente desde una óptica nacional” (Saiz 2007: 28). Además, participan agentes que, en la mayoría de los casos, no representan a una nación o a un territorio estatal delimitado, incitando a la confusión entre los conceptos de seguridad internacional, pública y ciudadana. Por otra parte, entre las amenazas intermedias destacan el narcotráfico, el crimen organizado transnacional,

el terrorismo y las migraciones desordenadas.

En este enfoque, las migraciones están relacionadas con la seguridad nacional en cuanto a los mecanismos para regular el ingreso de los extranjeros a través de las fronteras (Benítez y Hernández 2007). En este sentido, la migración desordenada es un fenómeno que se da principalmente entre los países vecinos que presentan asimetrías socioeconómicas, donde los límites físicos de los Estados pueden dar origen a espacios de ilegalidad, “que son aprovechados por organizaciones criminales transnacionales que se dedican a todo tipo de tráfico ilegal de bienes, armas, drogas y (...) personas” (Rodríguez 2007: 18).

## 2.2 *¿Cómo afecta la inmigración a la seguridad nacional?*

La migración internacional constituye el hecho de “cruzar las fronteras que separan a uno de los aproximadamente 200 Estados del mundo de otro Estado” (Castles, 2000: 18). Esto se produce en un mundo dividido en Estados-nación, en el que permanecer en el país de nacimiento sigue siendo la regla, e irse a otro país la excepción. No obstante, en la actualidad todas las regiones del mundo y la mayoría de los Estados pueden considerarse tanto países de emigración como de inmigración.

Sin embargo, dentro del actual contexto de globalización, la migración se observa como una de las fuerzas que

erosionan el poder del Estado-nación, producto de la dificultad de los Estados de regular los flujos migratorios y el control de las fronteras, como uno de los elementos cruciales de su soberanía (Arango, 2000). Castles y Miller (2004: 337), observan que la migración internacional nunca antes había tenido el alcance ni las repercusiones a nivel socioeconómico y político, como lo tiene en la actualidad, lo cual se encuentra estrechamente vinculado a la seguridad nacional y al desorden a escala global que relevan.

Por su parte, algunos especialistas advierten que los flujos migratorios no son un fenómeno nuevo que afecte a la seguridad nacional, sino que fue una relación largamente ignorada por la corriente principal de los estudios de seguridad (Adamson, 2006). Las actuales vinculaciones entre migración y seguridad responden, más bien, a una conexión problemática, dado que la articulación entre ambos conceptos es intrínsecamente subjetiva, siendo fuertemente dependientes de quién define los términos y quién se beneficia de los mismos (Choucri, 2002; Adamson, 2006).

El vínculo entre inmigración y seguridad nacional se expresa en la asociación que surge entre los desplazamientos de población y el terrorismo, la delincuencia transnacional, el tráfico de personas y drogas y la erosión de la identidad nacional (Castles y Miller, 2004). De esta manera, surgen las cuestiones morales asociadas a la ética de la migración, donde subyacen

dos discursos: el primero que reivindica los derechos de aquellos que buscan la admisión, y el segundo que se sostiene en las preocupaciones de los gobiernos y sus ciudadanos por controlar y proteger sus fronteras contra lo que ellos consideran como amenazas a su seguridad, bienestar económico, estabilidad política e identidad cultural (Weiner, 1996). En ello radica la importancia otorgada al tema de la seguridad nacional, que comprende, a grandes rasgos, “la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad” (Orozco, 2005: 164).

Weiner (1992) agrega que la relación entre seguridad y migración, basada en el enfoque económico-político, no es suficiente para entender la complejidad del fenómeno, ya que no toma en cuenta los (des)incentivos institucionales que afectan la decisión de los individuos de migrar; esto es básicamente el rol del Estado, cuya acción frente a los flujos migratorios se encuentra dirigida, en gran parte, por factores de seguridad y estabilidad más que por beneficios económicos (Battistella, 2004). En este contexto, Weiner (1996: 178) —siguiendo los argumentos de Battistella— identificó cinco situaciones en las que los migrantes son considerados asuntos de la seguridad reales o percibidos: 1) si se oponen al régimen de sus países de origen; 2) si suponen un riesgo político para el país de destino; 3) si amenazan la identidad

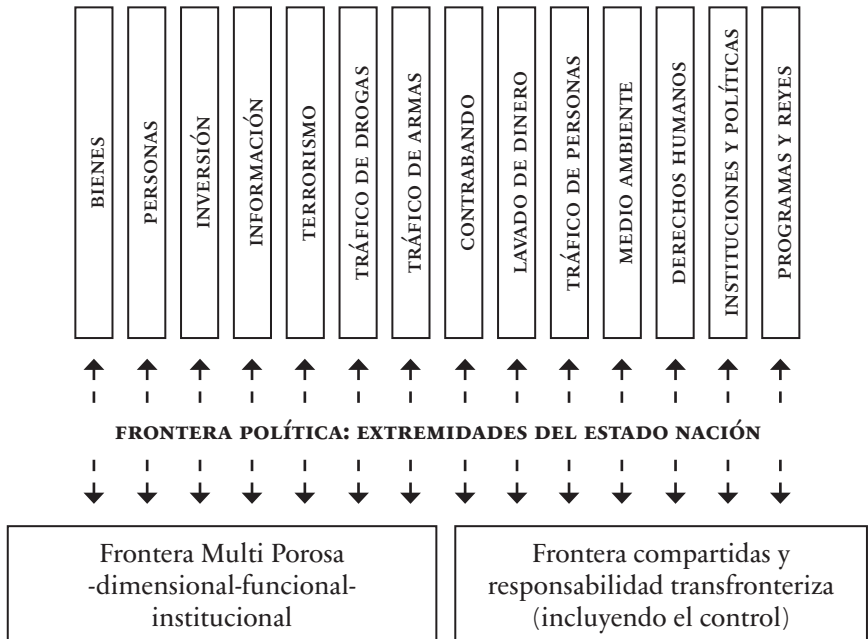


cultural; 4) si son una carga económica y social, y 5) si se pueden tomar como rehenes, añadiendo que los Estados pueden justificar más fácilmente sus preferencias de política de admisión cuando su seguridad está en riesgo.

Por otra parte, la migración irregular ha sido considerada como un problema para la seguridad de los Estados, porque se le ha relacionado directamente con el tráfico de drogas, la trata de personas y el terrorismo. Es por esto que se ha manifestado la necesidad de políticas dirigidas a combatir el tráfico ilícito de personas a

nivel internacional y la lucha contra las redes criminales (López, 2005). La respuesta de los Estados frente a la migración como nueva amenaza ha sido la proliferación de políticas de acceso restrictivas, con fuertes énfasis en el control de fronteras y expulsión de determinadas categorías de inmigrantes. En este sentido y dentro de un contexto de globalización, las fronteras se vuelven permeables y multidimensionales, identificándose diversos tipos de flujos internacionales –legales o ilegales–, que cruzan las fronteras (Ver Figura Nº 1).

Figura Nº 1: Flujos fronterizos internacionales



(Fuente: Aguilar, 2004: 4)

Desde la perspectiva de la seguridad societal, se ha identificado a la inmigración como una potencial amenaza social a la identidad de los Estados receptores. Según Buzan (*et al* 1998: 125) son tres los tipos de amenazas sociales más comunes: la migración (que causa cambios en la composición étnica); la competencia horizontal (como la influencia de las culturas vecinas), y la competencia vertical (que a menudo lleva a los proyectos secesionistas o regionalistas). En este sentido, en el proceso de construcción de la identidad, la percepción subjetiva de esta tiene una importancia central en la identificación de las amenazas sociales a la seguridad (Kim, 2008) y la expansión de estas últimas puede ser utilizada como un instrumento eficaz para justificar, en base a juicios subjetivos, cualquier visión xenófoba de lo que se va a garantizar y de lo que parece políticamente plausible en materia de políticas públicas (Stivachtis, 2008). En otras palabras, el proceso de construcción de un discurso significativo de amenazas no es políticamente neutral (Krause y Williams, 1996).

Por su parte, desde la perspectiva de la seguridad humana se busca establecer “aquellas dimensiones que afectan la seguridad de los individuos y que están vinculadas a condiciones económicas, políticas, sociales y culturales que inciden en la seguridad de las personas”, de tal manera que la seguridad humana tiene un carácter multidimensional (Fuentes, 2004: 22)

y su foco sobre las amenazas de seguridad se centra en las duras condiciones de vida de los migrantes, las presiones migratorias, la corrupción, el tráfico de personas, el crimen organizado, la sobrepoblación, las disparidades económicas, la degradación ambiental, el tráfico de drogas, el terrorismo internacional y la xenofobia, tanto en los países de origen como de recepción (Kim, 2008 y Nobile, 2003). En este sentido, se ha entendido que la retención de los derechos humanos y la privación de las condiciones esenciales de vida pueden resultar en el aumento del número de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo; de manera que la ampliación del significado de la seguridad a las preocupaciones sobre la persona, son vistas como el principal receptor de esta materia, incrementando el rango potencial de proveedores de seguridad (Stivachtis, 2008). Por lo mismo, el debate sobre la seguridad humana ha aumentado la importancia de la migración como un tema de relaciones internacionales, donde es necesario profundizar el entendimiento de que las políticas que abordan esta temática ya no pueden ser resueltas de manera exclusiva por cada Estado. Así, la regulación de la migración internacional se convirtió en el centro de las políticas de varias organizaciones internacionales, mientras que la integración regional es vista como una forma efectiva para abordar las cuestiones relacionadas con la migración (Stivachtis, 2008).

Finalmente, Adamson (2006) sostiene que las migraciones internacionales influyen en tres áreas centrales del poder de los Estados: la economía, las fuerzas militares y la diplomacia. El autor agrega que la variable de vínculo entre migración y seguridad es la política, en cuanto a la capacidad de

los Estados para diseñar e implementar políticas efectivas que den forma a los flujos migratorios de acuerdo a sus intereses nacionales y que restablezcan el compromiso de los Estados por mantener la seguridad al interior de sus fronteras.

### 3. EL DESARROLLO DE LOS “LIBROS DE LA DEFENSA” Y LA NOCIÓN DE AMENAZAS

Los Libros de la Defensa Nacional de Chile (1997, 2002, 2010) surgen como un medio para impulsar la agenda sectorial, dentro de un contexto de reconceptualización de la Defensa como política pública, consensuada entre actores civiles y militares, en un escenario donde la historia reciente y causas externas —como el fin de la Guerra Fría—, hacían necesaria su reorientación y donde la conducta del Estado “en la esfera de la seguridad exterior fuera fiable y predecible” (Fuentes, 2009: 174). Su elaboración se entiende como fruto de la demanda internacional en la reunión de Ulián Gut, donde “se exhorta a los países a declarar su doctrina de la defensa en un modelo específico” (Entrevista a Analista en Defensa, 11.II.2010).

De esta manera, los Libros de la Defensa Nacional representan la agenda de Defensa del país y cumplen una función de instrumentos de diplomacia pública, con el objetivo de apoyar el fomento de la confianza mutua y la

seguridad común. Esto último se ve reflejado especialmente en el segundo y tercer libro (Fuentes, 2009; Entrevista a Oficial de Ejército (R), 2010; Entrevista a Brigadier, 2010).

Según un entrevistado (Entrevista a Analista en Defensa, 2011), en la definición y alcance de la noción de amenaza contenida en los Libros de la Defensa Nacional, se consideraron percepciones individuales que “restringieron las amenazas a su visión más tradicional y con un sesgo ideológico, los cuales fueron evolucionando en factores doctrinales entre estos tres libros, la definición de nuevas amenazas y también una definición o una orientación un poco más amplia del propio Ministerio de Defensa” (Entrevista a Analista en Defensa, 2011).

El primer Libro de la Defensa Nacional de 1997 se constituyó como la Política de Defensa y significó el inicio del liderazgo del gobierno en la materia, tanto por su condición de “convocante” como por el rol del equipo

ministerial que dio origen a la institucionalidad generadora de la política (Fuentes, 2009: 174). En él se materializa la política de Defensa Nacional, la que —según un entrevistado— debe ser “una política de Estado, debía concitar a los principales referentes de la sociedad nacional” (Entrevista a Brigadier, 2010). Asimismo, surge como una “manera de asegurar la supremacía civil y el control civil [...] generar confianza entre civiles y militares” (Entrevista a Analista en Defensa, 2011).

Dentro de este escenario, el primer Libro de la Defensa (1997) desarrolla el concepto de seguridad nacional como:

*“Condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su Poder Nacional, y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de los Objetivos Nacionales, pese a los riesgos y amenazas internas y externas, con pleno respeto a la normativa legal y reglamentaria”* (Libro de la Defensa Nacional, 1997).

Cabe destacar que, según este libro, la Seguridad Nacional es “un concepto más amplio que el de Defensa Nacional, puesto que también abarca el desarrollo socioeconómico, institucional y cultural. La Seguridad no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un fin: el Bien Común” (Libro de la Defensa Nacional, 1997). En este sentido, es posible observar que el concepto desarrollado abarca tanto los niveles de seguridad nacional como de seguridad

humana, dado que amplía el objeto de seguridad desde las amenazas externas (haciendo frente a aquellas amenazas dirigidas a la integridad territorial) a aquellas relacionadas con la calidad de vida. Así, la política de seguridad nacional se entiende como un medio para atenuar o eliminar vulnerabilidades internas y externas del país. En este sentido, se “trata de un efecto cuya plenitud resulta difícil de lograr, pues se requiere de un delicado equilibrio entre objetivos y recursos, por un lado, y las previstas amenazas internas y externas, por el otro” (Libro de la Defensa Nacional, 1997).

El primer libro, por otra parte, identifica como amenazas no convencionales a los “problemas propios de seguridad más que de defensa”, que “tienen efectos diversos en los distintos países continentales según los rasgos específicos de cada Estado”, lo cual explicaría por qué no son “percibidos como amenazas globales para la región, sino como amenazas solo para algunos países” (Libro de la Defensa, 1997). Esta visión de las nuevas amenazas se enmarca en la primera reunión de los Ministros de Defensa de las Américas, de la cual emanan los *Principios de Williamsburg*, que significaron una “reformulación del concepto de Seguridad y Defensa” y un compromiso de los países firmantes con la definición de la Seguridad como un fenómeno “multidimensional y abarcante (Seguridad Humana)”. Así también, se estableció la “separación entre seguridad interna y seguridad externa,

la necesidad de mayor diálogo entre civiles y militares para implementar la transparencia y la funcionalidad de los mecanismos de seguridad y defensa” (Kalil y Fazio, 2004: 65), además de reconocer “que la seguridad mutua reposa en la preservación de la democracia” y en el “promover la apertura en el debate de los asuntos de defensa” (Conferencia de Ministros, 1995).

El segundo Libro Nacional de la Defensa del año 2002 surge como un libro “Blanco”, entendido como un informe gubernamental de rendición de cuentas e instrumento de la Política de Defensa en su conjunto, a fin de que fuera reflejo de las nuevas circunstancias por las que atravesaba el país y el mundo. De esta manera, las preocupaciones principales que aborda el libro están referidas a las transformaciones internacionales, relaciones bilaterales, la inserción de Chile en la región y el mundo, entre otros (Fuentes, 2009). En este sentido, uno de los entrevistados argumenta que este libro obedeció a una “necesidad de avanzar en el tema. Además, de alguna manera reflejó lo que iban a ser las relaciones cívico-militares durante el gobierno del Presidente Lagos”, las que “fueron muy buenas, especialmente la comprensión del gobierno hacia las Fuerzas Armadas en términos de necesidades de equipamiento”, así como “también en la necesidad de avanzar realmente en la definición de una Política de Defensa [... que] se definió, aunque de una

manera relativamente embrionaria...” (Entrevista a Analista en Defensa, 2011).

El mismo entrevistado señala que en este segundo libro se adopta un enfoque directo respecto de las nuevas amenazas, identificando las amenazas *no convencionales* como aquellas que “*afectan de manera diferente a los estados; de aquí que corresponda a cada país definir soberanamente la percepción de amenaza, así como las políticas e instrumentos que se emplearán para encararlas*” (Libro de la Defensa, 2002: 50).

Para el caso chileno, las más significativas plasmadas en este documento fueron el terrorismo, el narcotráfico y las migraciones masivas, independiente de su origen, como producto de conflictos de desplazamiento o de cambios sociales, todas las que desafían “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” (Libro de la Defensa, 2002: 51).

En cuanto a los mecanismos para enfrentar las nuevas amenazas, este libro adopta una visión fuertemente influida por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, reconociendo —además de la diplomacia y medidas internas—, la utilización eventual de la fuerza estatal para controlar estas situaciones (Libro de la Defensa, 2002: 50–51). Según el Subsecretario del Interior de la época,

Jorge Correa Sutil, la política de migración que estaba elaborando el gobierno chileno tendría claros resguardos antiterroristas. Pese a que estos cuidados no significarían que Chile hubiese puesto reparos concretos en contra de una nación o de un grupo étnico o religioso, “habrá mayor control al ingreso y salida del país de personas vinculadas al mundo árabe” (El Mercurio, 15.10.01).

En este sentido, la perspectiva utilizada en esta coyuntura se condice también con el tratamiento del tema en la V Reunión de Ministros de Defensa de las Américas del año 2002, donde los conceptos de defensa y seguridad pasaron a tener un “mismo significado” (Kalil y Fazio, 2004: 66). Esta vinculación trae —según uno de los entrevistados—, una dificultad analítica en cuanto a la comprensión del mundo académico y de la ciudadanía de las funciones propias de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas de seguridad internas, como Carabineros e Investigaciones (Entrevista a Analista en Defensa, 2010). En otras palabras, la Conferencia aludida impulsa un renovado interés por la Seguridad y la Defensa en los sectores no tradicionales de la materia, ampliando las responsabilidades hacia la sociedad como un todo, incentivando incluso la capacitación de civiles en asuntos de cooperación militar en Defensa y Seguridad (Conferencia de Ministros, 2002).

Para el caso del último Libro de la Defensa publicado en el año 2010, según un entrevistado se “asume todo lo que es la Política Militar, que es un

tema que no se había tratado en los libros anteriores”. Es decir, admite el desafío relacionado con “los aspectos netamente militares de la Política de Defensa. Mientras que los primeros habían tratado básicamente los aspectos genéricos y doctrinarios de una Política de Defensa, en 2010, sin descuidar eso, se incorporó todo lo que es la política militar, que fue un gran avance y eso se nota en el texto y especialmente en sus contenidos” (Entrevista a Analista en Defensa, 2011). Por otra parte —y como sostiene un entrevistado—, se evidencia un proceso de aprendizaje continuo en la formulación de políticas sectoriales, de los recursos y medios de la Defensa y de cómo deben ser inscritos en un plan estratégico de Seguridad y Defensa. De tal modo, se afirma que en este último libro “ya estaba bastante más decantado y maduro el concepto y el manejo de políticas públicas”. Mientras “los primeros dos libros de la defensa (...) estaban muy apuntados al concepto de lo que es la inseguridad asociada a los riesgos y las amenazas, en el tercer libro de la defensa ya aparece el tratamiento de qué es lo que debe hacer el Estado frente a determinados temas que son de interés, tanto de la sociedad civil como de la propia estructura respecto de materias importantes” (Entrevista a Brigadier, 2010).

No obstante, al igual que en las ediciones anteriores, se asume que las *nuevas amenazas* deberían ser consideradas como problemas a la seguridad de los Estados más que como amenazas

en el ámbito de la defensa. Esto último cobra sentido cuando se analiza el rol que realizan las Fuerzas Armadas y de Seguridad frente a las nuevas amenazas. El texto hace referencia a que el concepto de *amenaza* debería “reservarse para aludir de manera precisa a fenómenos cuyas características reflejan mejor los rasgos de lo que constituye una amenaza propiamente tal, entre otras, la existencia de un actor internacional que manifiesta voluntad de causar daño a intereses nacionales y que tiene la capacidad para materializarlo” (Libro de la Defensa, 2010: 130). En una categoría más amplia se incluyen fenómenos como terrorismo, narcotráfico, proliferación de armas de destrucción masiva, pobreza, pandemias y otros que no constituyen amenazas propiamente tales, aunque eventualmente puedan transformarse en ellas (Libro de la Defensa, 2010: 130). Esta identificación de las nuevas amenazas hace referencia a la Declaración sobre Seguridad de las Américas de 2003 (Entrevista a Analista en defensa, 2010), y se enmarcan en la perspectiva de Seguridad Humana definida por el PNUD en cuanto a la protección de la persona y en “aquellas dimensiones que afectan la seguridad de los individuos y que están vinculadas a condiciones económicas, políticas, sociales y culturales” (Fuentes, 2004: 22).

En general, los entrevistados argumentan que es preciso matizar el efecto de las *amenazas no convencionales* dentro del contexto nacional, puesto que la

definición de las amenazas emergentes fue tipificada de manera general en la Conferencia de Seguridad Hemisférica de México y “cada país asume aquellas amenazas no convencionales que le pueden afectar” (Entrevista a Oficial de Ejército (R), 2010). En este marco, las amenazas emergentes para el país están más bien relacionadas con “el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado transnacional [...], el problema mundial de la droga, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y la conexión entre ellos”.

Asimismo, se reconoce a la “pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la sociedad” como situaciones “que también afectan la estabilidad y la democracia” lo que, sin embargo, “para nosotros no es una amenaza, es un problema” (Entrevista a Oficial de Ejército (R), 2010). En torno a estos fenómenos se argumenta que son “problemas de seguridad latentes, pero no manifiestos, porque Chile —a diferencia de otros países y para bien del nuestro—, los tiene de carácter limitado o ausente [...] no hay narcotráfico más allá de [...] aquel que] se produce porque nosotros estamos en la circunstancia como país puente, pero yo creo que se ha hecho un buen papel en Chile en los últimos años, en el orden de cautelar el uso de nuestro territorio para esos fines. Pero llega hasta ahí, a un problema de control” (Oficial de Estado Mayor, 2010).

En definitiva, se entiende que la identificación y acción de los mecanismos

de Defensa y Seguridad serán materia propia de cada Estado, las que estarán dispuestas en los Libros de la Defensa Nacional (Entrevista a Oficial de Estado Mayor, 2010).

### 3.1 La noción de inmigración como amenaza no convencional

Los Libros de la Defensa Nacional concuerdan en que las migraciones son una amenaza no convencional; eso sí, deben darse dos condiciones previas —no presentes en el caso chileno—: que sean masivas y desordenadas (Entrevista a ex Subsecretario del Interior, 2010). Al respecto, se afirma que “un peligro de las inmigraciones descontroladas es que se crean verdaderos *ghettos* [...] produciéndose formas de vida distintas y conflictos que obligan a un control especial, y esos conflictos pueden arrastrar al resto de la comunidad, cuando no se cumplen las reglas del juego; hay que actuar dentro del estado de derecho” (Entrevista a Oficial de Estado Mayor, 2010). La referencia anterior es central para entender el tratamiento de las migraciones en los Libros de la Defensa en Chile, pues se consideran los desplazamientos poblacionales como potenciales catalizadores de conflictos ulteriores en las estructuras sociales, valóricas y políticas del país.

En coincidencia con el trabajo realizado por la Comisión sobre Política Migratoria convocada durante el Gobierno de Michelle Bachelet, y tras la promulgación del Instructivo Presidencial N° 009 sobre Política Nacional

Migratoria en 2009, el Libro de la Defensa de 2010 reorienta las temáticas migratorias y de seguridad hacia la promoción de:

*“Acciones que permitan prevenir y sancionar tanto el tráfico ilícito de migrantes como la trata de personas. Por otra parte, 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 pudieran asociarse a los fenómenos migratorios”* (Libro de la Defensa, 2010: 73).

La vinculación explícita entre migración y seguridad en el último libro, demuestra el giro en el enfoque adoptado por Chile en cuanto a Seguridad y Defensa, promoviendo categorías potenciales de riesgos en la materia. En este sentido, la magnitud de la migración y el desplazamiento irregular serán, como destaca la literatura y los actores entrevistados, los ejes de la política migratoria chilena como temática de seguridad nacional.

### 3.2 Inmigración en Chile: magnitud y baja natalidad

Para quienes proceden del Ejército, la “magnitud” es el problema más tratado, ya que las migraciones se vuelven “nuevas amenazas” cuando son “migraciones sin control”, las que responderían a problemas transversales o transnacionales (PiuZZi, 2004: 208;



Libro de la Defensa, 2010). Y si bien fue abordado en los Libros de la Defensa Nacional de 1997 y de 2002, se trata con un nivel de generalización que no permite un adecuado acercamiento conceptual como un problema de política. Un entrevistado argumenta que, a pesar del cambio en el patrón migratorio presentado por el país, se reconoce que su magnitud no es considerada como un potencial conflicto que afecte la seguridad nacional (Entrevista a Académico Experto en Defensa, 2009).

Sin embargo, la magnitud podría convertirse en un potencial problema de seguridad, dado los niveles de natalidad del país. Según Ruiz (2010), el estancamiento poblacional y envejecimiento demográfico podrían afectar la seguridad y la viabilidad de los intereses nacionales, especialmente en las regiones fronterizas. De acuerdo a un Oficial de Ejército, “el fenómeno masivo de la migración en Chile es un fenómeno relativamente nuevo, pero a la vuelta de 20–25 años puede llegar a ser efectivamente un problema, dada la baja natalidad [...] va a generar muchos espacios vacíos frente a una presión migratoria fuerte, que no solamente va venir de los países vecinos, sino también de lugares distantes del mundo” (Entrevista a Analista en Defensa, 2011). Asimismo, según un oficial del Ejército en retiro, “a menor tasa de natalidad, mayor necesidad de cubrir mano de obra en algunas partes [...] y la mano de obra normalmente en los países [...] subdesarrollados...

viene precisamente de inmigrantes [...] legales o ilegales” (Entrevista a Oficial de Ejército (R), 2010).

Otra visión plantea que la inmigración sería positiva “cuando no sobrepasa una adecuada densidad demográfica”, ya que incide en una hipótesis bélica por la vía del contingente y del “quehacer productivo del país” durante el conflicto (Toro, 1997: 89). Esto ha llevado a establecer en las “fronteras interiores”, “zonas “críticas” donde es necesario localizar personas para establecer la soberanía nacional, pese a que si se establecen primeras generaciones de inmigrantes, podrían carecer de la identidad “que nos es propia” (Toro, 1997: 90).

### *3.3 Efectos de la inmigración sobre la seguridad en Chile*

En nuestro país, pese a la baja magnitud, el control de la inmigración ilegal sería un tema conflictivo, dadas las características geográficas que permiten un traspaso relativamente fácil de las fronteras. Lo anterior enfatiza que la vulnerabilidad más latente está relacionada con desplazamientos migratorios ilegales a través de las denominadas “zonas grises” o “espacios vacíos” (Garay, 2004: 82), entendidos como franjas de “Estado con imperio de la ley, pero con áreas en que sus servicios tienen poca fuerza por la escasa población, la dificultad de acceso o la pobre calidad de los servicios” (Garay, 2004: 82).

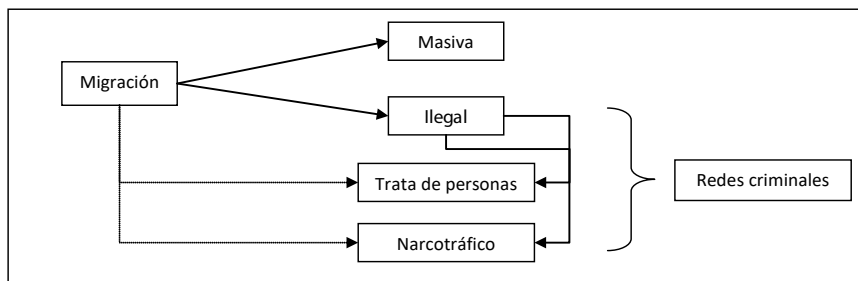
Por lo mismo, en Chile los flujos migratorios ilegales pueden ser percibidos como nuevas amenazas “debido al creciente ingreso de ciudadanos peruanos y bolivianos al territorio”, a través de las mencionadas zonas grises del norte y sur del país, alejadas del borde costero y que presentan una muy baja densidad poblacional (Álvarez, 2007: 86). De tal modo, la persistencia de vínculos entre migración y seguridad estará sujeta a la existencia de estos espacios, como una característica natural de la geografía del país. La extensión de pasos habilitados enfrenta la incapacidad de control de los pasos inhabilitados, entrevistando zonas oscuras que facilitan el tránsito de narcotráfico, de crimen organizado y contrabando, entre otros ilícitos, vulnerabilidades a las que se expone Chile y su capacidad de seguridad nacional. Lo anterior coincide con lo expuesto por un oficial de Ejército en retiro, al afirmar que la mayor cantidad de “inmigrantes ilegales se produce por la frontera norte”, hecho que según él, “dio origen —junto con el tráfico de personas y el narcotráfico—, a que en este momento se esté haciendo un plan que involucra a todos los servicios de orden y seguridad pública, y además el apoyo con ciertas capacidades de las Fuerzas Armadas, para poder controlar, entre otras cosas, las migraciones ilegales. O sea, se está desarrollando una política activa de seguridad para poder disminuir el efecto de las inmigraciones ilegales” (Entrevista a Oficial de Ejército (R), 2010).

En cuanto a las redes criminales, un entrevistado señala que son asuntos no analizados por los organismos encargados de la seguridad en el país, tanto como “otras actividades que no están criminalizadas, pero que generan escenarios potenciales de delito o entornos de delito, como por ejemplo la prostitución masiva [...] que es lo que está ocurriendo en Iquique, al interior en el norte, en Antofagasta”, pese a reconocer que “la prostitución no es un delito en Chile, pero se plantea en un ámbito fronterizo entre el delito y el respeto a la ley” (Entrevista a Analista en Defensa, 2011).

En resumen, los problemas que afectan la seguridad del país y que están directa o indirectamente relacionados con la inmigración se pueden organizar en la Figura N° 2.

Frente a este contexto, cobra relevancia el rol de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en cuanto al tratamiento de la inmigración ilegal y sus potenciales efectos. El Artículo 101 de la Constitución Política de Chile delimita el rol de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, donde “las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional” están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y tienen como objetivo “la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”; mientras que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública integradas por Carabineros e Investigaciones, componen “la fuerza pública” y tienen por objetivo

Figura Nº 2: Potenciales amenazas relacionadas (in)directamente con la migración



(Fuente: elaboración propia en base a Libros de la Defensa (1997, 2002 y 2010) y literatura revisada).

dar eficacia al derecho, garantizar el orden y la seguridad pública interior. Este marco legal otorga facultades a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública para gestionar y controlar los flujos migratorios.

Sin embargo, esto último genera controversia entre los actores involucrados en la implementación de la seguridad nacional. Mayoritariamente, los entrevistados se inclinan hacia una postura que resguarde y proteja de los posibles impactos de la inmigración, cuyas medidas deben ser aplicadas por efectivos de seguridad pública y no de las Fuerzas Armadas, como postulan los Libros de la Defensa. Así, la incorporación de las Fuerzas Armadas en la gestión de las migraciones implicaría un rechazo del significado social otorgado a las mismas (Oficial de Estado Mayor, 2010).

Es importante subrayar que, actualmente, el rol de las Fuerzas Armadas

tiene un carácter restringido al apoyo logístico de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública: el soporte con “capacidad electrónica, capacidad de radares, a lo mejor capacidad de patrullaje, pero sin que ellas puedan actuar físicamente contra los migrantes” (Entrevista a Oficial de Ejército (R), 2010). Por tanto, el resguardo de las fronteras “es un problema esencialmente policial; son las policías las que tienen la responsabilidad del manejo de las fronteras” (Entrevista a Analista en Defensa, 2011).

En cuanto a la dimensión societal de la seguridad, la potencial de erosión de los valores e identidad nacional es lo más preocupante. El desdibujamiento de las fronteras internas, identitarias, culturales y sociales constituye —según los actores entrevistados—, “un tema de inteligencia militar en cuanto se evalúan constantemente los flujos migratorios que generen

vulnerabilidades a la seguridad nacional, desde la erosión de los valores patrios o de la cohesión social del país” (Entrevista a académico experto en defensa, 2009).

Las presiones que ejercen determinados flujos migratorios sobre las estructuras sociales y políticas de los Estados receptores, aumentan la atención y necesidad actual de estrechar seguridad e inmigración. La visión militar concuerda en que “el inmigrante, en tanto inmigrante, residiendo en el país, no es una amenaza a la seguridad; puede amenazar otras cosas como la cultura, la forma de vida, las costumbres” (Entrevista a Oficial de Estado Mayor, 2010). Alterando patrones conductuales propios de la sociedad de destino y, en algunos casos, favoreciendo la exclusión y marginalización socio-espacial, “las inmigraciones descontroladas crean verdaderos *ghettos* y con esa vida en términos de aislamiento se producen formas de vida distintas, que obligan a un control especial y, a veces, se crean conflictos que pueden arrastrar al resto de la comunidad en la cual se desenvuelven los inmigrantes” (Oficial de Estado Mayor, 2010). Es más, según uno de los entrevistados,

en el largo plazo las “generaciones de descendientes de migrantes que mantienen sus tradiciones, que no son permeados culturalmente por la cultura chilena, pero que pasan a ser ciudadanos chilenos, y que por lo tanto pueden optar a cargos en la administración pública, en las Fuerzas Armadas, en las Fuerzas de Seguridad Pública, generará un problema” (Entrevista a Analista en defensa, 2011).

Por último, la magnitud de las migraciones se puede entender desde otra perspectiva. De acuerdo a un entrevistado (Entrevista a académico experto en Seguridad y Defensa, 2010), la configuración histórica del extranjero determinó nuestra percepción sobre el tema migratorio, incluso sobre su disposición de legislar. La magnitud actual de las migraciones en Chile y su relación con la seguridad proviene de la perspectiva multidimensional de la seguridad postulada por la OEA en 2003, hito que configura nuestra visión de la migración como la posibilidad de una herramienta de penetración, para crear “una quinta columna” o amenaza a los valores patrios y de cohesión nacional social.

## CONSIDERACIONES FINALES

El artículo demuestra que, en la actualidad, los conceptos de seguridad y amenaza tienen distintos grados de extensión, no existiendo definición unívoca. Hoy existe un replanteamiento

de ambas acepciones, pasando de un enfoque centrado en el Estado, donde se protege al gobierno y al territorio en exclusiva, a otro de carácter antropocéntrico, donde la protección

se amplía hacia las personas. En este punto, los aportes teóricos de Choucri (2002) resultan robustos para explicar que el acoplamiento entre migración y seguridad es intrínsecamente subjetivo, siendo fuertemente dependientes de quién define los términos y quién se beneficia de los mismos.

En este contexto surge el tema de la inmigración como materia de interés, la que es vista como una nueva amenaza porque podría afectar a la seguridad desde el punto de vista nacional, ya que puede dar lugar a espacios de ilegalidad ocupados por organizaciones criminales transnacionales; desde la seguridad societal, puesto que pueden amenazar la identidad cultural del país receptor, y desde la perspectiva de la seguridad humana, porque las disparidades económicas entre países pueden aumentar las presiones migratorias lícitas e ilícitas, acarreado un efecto pernicioso en las condiciones de vida de los inmigrantes.

En Chile, el tema de seguridad y las nuevas amenazas se aborda de manera oficial en los Libros de la Defensa Nacional, donde se ha establecido cuál es la noción de seguridad y nuevas amenazas que el Estado asume. El enfoque utilizado en la definición de seguridad es extenso, abordándose desde la noción tradicional de seguridad nacional, pero también desde una perspectiva societal y humana.

Respecto de las nuevas amenazas, el primer y segundo Libro identifican como las más significativas el terrorismo, el narcotráfico y las migraciones

masivas. No obstante, estas amenazas son percibidas como problemas propios de seguridad más que del ámbito de defensa. Por su parte, el tercer Libro de la Defensa cambia la perspectiva sobre las nuevas amenazas, argumentando que dicho concepto debería utilizarse para referirse a amenazas propiamente tales, como la existencia de un agente foráneo con explícita intención y capacidad de dañar intereses nacionales. Además, en una categoría más amplia, entre los problemas de seguridad se incluyen fenómenos como terrorismo, pandemias y otros, excluyéndose el tema migratorio. Se trata, además, de fenómenos que tienen un carácter limitado o nulo, constituyéndose como amenazas latentes. En los libros se constata, como plantea Choucri (2002), el rol vital y determinante de los actores que elaboraron estos libros, en la *visión* utilizada para definir las nuevas amenazas y su respectivo tratamiento.

Pese a que las inmigraciones en nuestro país no son identificadas como potenciales amenazas, la literatura y los entrevistados destacan que ciertos fenómenos asociados a la inmigración pueden dar lugar a problemas de seguridad. Desde la perspectiva de seguridad nacional, se destaca el tema de la magnitud, la baja densidad demográfica y aquellos ilícitos que se derivan del desplazamiento de tipo ilegal (como el crimen organizado); mientras que desde la perspectiva de la seguridad societal se atiende a posibles externalidades negativas que puede generar

la mayor presencia de inmigrantes en el país, asociadas a una potencial amenaza a la cultura de la sociedad receptora. Todos los entrevistados convergen en que estas amenazas dejarían su estado de latencia solo en el caso de

migraciones descontroladas. De ahí la importancia de contar con una política migratoria que pueda, de manera efectiva, regular los flujos migratorios y responder a los problemas sociales que estos acarreen.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adamson, F. (2006). "Crossing Borders. International Migration and National Security". *International Security*, vol. 31, nº 1, pp. 165-199.
- Aguayo, S.; Bagley, B. y Stark, J. (1990). "Introducción. México y Estados Unidos: En busca de la seguridad", en Bruce Bagley y Sergio Aguayo Quezada (comp.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo XXI, pp. 17-38.
- Aguilar, I. (2004). "¿Del mundo sin fronteras al mundo fortificado?". *Serie de Documentos de Trabajo* nº7, febrero. Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey.
- Álvarez, G. (2007). "Nuevas Amenazas y su impacto en la Seguridad Interna: El caso chileno en perspectiva comparada". Documentos de trabajo, *Estudios de Defensa* nº 23, Instituto de Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 2-122.
- Andreas, P. (2003). "Redrawing the Line Borders and Security in the Twenty-first Century", *International Security*, vol. 28, nº 2, pp. 78-III.
- Arango, J. (2000). "Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 165, pp. 33-47.
- Arango, J. (2003). "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra". *Migración y Desarrollo*, vol. 1, nº 1, pp. 1-30.
- Arévalo de León, B. (2002). "Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones en torno a la construcción de un concepto de seguridad en y para la democracia", en Rojas, F. y Goucha, M. (eds.), *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO/FLACSO-Chile, pp. 149-165.
- Azofra, M.J. (2000). Cuestionarios, Colección Cuadernos Metodológicos, nº 26, CIS Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, España.
- Battistella, G. (2004). "Migraciones asiáticas y relaciones internacionales: perspectivas de futuro". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 68, pp. 165-179.
- Baumgartner, F. y Bryan, J. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. London: University of Chicago Press.
- Benítez, R. y Hernández, D. (2007). "Migración y Seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica", en Sepúlveda, Isidro (ed.), *Seguridad Humana y nuevas*

- políticas de defensa en Iberoamérica*, Madrid: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, pp. 269–290.
- Buzan, B.; Waeber, O. y De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Castles, S. (2000). “Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales”. *Revista internacional de Ciencias Sociales*, nº 165, Septiembre, pp. 17–32.
- Castles, S. y Miller, M. J. (2004). *La era de la migración: Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Fundación Colosio, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración.
- V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Declaración de Santiago de Chile, 18 al 22 de noviembre de 2002.
- I Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Williamsburg, Estados Unidos, 24 al 26 de julio de 1995.
- Constitución de la República de Chile, 1980.
- Choucri, N. (2002). “Migration and security: Some key linkages”. *Journal of International Affairs*, nº 56, vol. 1; ABI/INFORM Global, pp. 97–122.
- Decreto con Fuerza de Ley (DFL) Nº 161. *Estatuto Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores*, 03 de marzo de 1978.
- Decreto Ley (DL) Nº 1.094. Establece normas sobre extranjeros en Chile, 19 de julio de 1975.
- Decreto Ley (DL) Nº 2460. Dicta Ley Orgánica de Policía de Investigaciones de Chile, 24 de enero de 1979.
- Decreto Nº 818. Delegación de atribuciones relativas a extranjeros, del 13 de julio de 1983.
- Decreto Supremo (DS) Nº 597. Reglamento de Extranjería, 14 de Junio de 1984.
- Fuentes, C. (2004). *Seguridad Humana y Seguridad Nacional. ¿Conceptos diferentes o antagónicos?*. Universidad Católica de Chile, Latin American Studies Association (LASA).
- Fuentes, J. (2009). “Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997–2002 como instrumentos de Política Pública”. *Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*, nº 22, Santiago, Chile.
- Garay, C. (2005). “Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno”, en Arturo Contreras y Cristián Garay Vera (eds.), *Áreas sin ley, espacios vacíos, estados débiles*. Santiago de Chile: Cátedra Manuel Bulnes, Universidad de Santiago de Chile/Instituto de Estudios Avanzados, pp. 83–104.
- Garay, C. (2004). “Diálogo Norte-Sur de Seguridad en las Américas”. *Revista Diplomacia*, nº 98, pp. 65–83.
- Garza, M. (2002). “Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado”, en Peñaloza, Pedro José y Mario Garza (coord.), *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 99–124.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Publishing Company Chicago.
- Kim, S. (2008). “Concept of societal security and migration issues in Central

- Asia and Russia”. CAMMIC Working Papers, nº 2.
- Krause, K. y Williams, M.C. (1996). “Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods”. *Mershon International Studies Review*, vol. 40, nº 2, pp. 229–254.
- López, A.M. (2005). “La inmigración irregular en la investigación sociológica”, en Godenau, Dirk y Vicente Zapata (coord.), *La inmigración irregular. Aproximación multidisciplinar*. México: Cabildo Insular de Tenerife, Área de Desarrollo Económico, pp. 161–180.
- López, E. (2007). “Seguridad Humana e implicaciones para la Defensa”, en Sepúlveda, Isidro (ed.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado–UNED, pp. 103–119.
- Majchrzak, A. (1984). “Methods for Policy Research”, SAGE, vol. 3.
- Martínez, J. (2003). “El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género”, Serie Población y Desarrollo, nº 44: CELADE-CEPAL.
- Mathias, S. y Fazio, E. (2004). “Nuevas amenazas y su impacto sobre las fuerzas armadas brasileñas”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, nº 3–4, pp. 53–81.
- Ministerio de Defensa de Chile (2010). Libro de la Defensa Nacional de Chile de 2010.
- Ministerio de Defensa de Chile (2002). Libro de la Defensa Nacional de Chile de 2002.
- Ministerio de Defensa de Chile (1997). Libro Nacional de la Defensa Nacional de Chile de 1997.
- Molina, C. (1997). “Migración militar en Chile”. *Memorial del Ejército de Chile*, nº 455, pp. 96–104.
- Moller, B. (2000). “Seguridad Nacional, Societal y Humana: El marco general y el caso de los Balcanes”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, nº 4, pp. 3–28.
- Nef, J. (2002). “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”, en Rojas, Francisco y Moufida Goucha (eds.), *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO/FLACSO-Chile, pp. 29–62.
- Nobile, M. (2003). México y la agenda contemporánea de seguridad internacional: un estudio sobre los alcances del uso del concepto de seguridad humana. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales), Universidad de las Américas, Puebla.
- Orozco, G. (2005). “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 72, pp. 161–180.
- Piuzzi, J. (2004). “La relación cívico-militar en los nuevos escenarios de seguridad y defensa hemisférica: su impacto en la relación peruano-chilena”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, nº 2, pp. 204–211.
- Piuzzi, J. (2002). “Relaciones internacionales y seguridad hemisférica: una visión desde la estrategia”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, nº 3, pp. 21–31.
- Piuzzi, J. (1997). “Migraciones en el cono sur y en Chile: una aproximación sobre su realidad y efectos en lo social”. *Memorial del Ejército de Chile*, nº 455, pp. 76–85.



- Rodríguez, M. y Valido, A.. (2003). *Migración Internacional y Seguridad Nacional: ¿términos en pugna?*. Cuba: CEMI, Centro de Estudios de Migraciones Internacionales.
- Rodríguez, D. (2007). “Inmigración y modelos de incorporación: contextos, claves del debate y tendencias de futuro”. Documentos CIDOB, nº 12, pp. 7–41.
- Rodríguez, E. (2007). “Seguridad y Defensa en la UE. Avances y limitaciones ante nuevos desafíos”, en Sepúlveda, Isidro (ed.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado-UNED, pp. 601–609.
- Rojas, F. (2007). “Seguridad Humana: aportes en la reformulación del concepto de Seguridad”, en Sepúlveda, Isidro (ed.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado – UNED, pp. 49–74.
- Rojas, F. (2002). “El terrorismo global y América Latina”. *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, nº 31, España: Universidad de Salamanca, pp. 17–32.
- Ruiz, R. (2010). “Chile y el Estancamiento Poblacional: Un Análisis desde la Perspectiva de la Política Exterior”. *Revista Diplomacia*, nº 123, pp. 69–88.
- Saiz, A. (2007). Conferencia pronunciada por D. Alberto Saiz en el acto de clausura de la IV Semana Iberoamericana, en Sepúlveda, Isidro (ed.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado – UNED, pp. 21–29.
- Salgado, J.C. (1997). “Movimientos Migratorios en el Cono Sur de América. Su impacto en el Desarrollo y Seguridad Nacional”. *Memorial del Ejército de Chile*, nº 455, pp. 72–75.
- Stivachtis, Y. (2008). “International Migration and the Politics of Identity and Security”. *Journal of Humanities & Social Sciences*, vol. 2, issue 1, pp. 1–24.
- Tokatlian, J.G. (1998). “Seguridad nacional y drogas ilícitas: ¿un vínculo real o un problema abierto? Una reflexión a partir del caso de Colombia”. *FASOC*, nº 2, pp. 37–46.
- Toro, A. (1997). “Migraciones y seguridad y defensa nacional”. *Memorial del Ejército de Chile*, nº 455, pp. 86–95.
- Valles, M. (2007). *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis, 4ª reimpresión.
- Weiner, M. (1996). “Ethics, national sovereignty and the control of immigration”. *The International Migration Review*, vol. 30, nº 1, pp. 171–197.
- Weiner, M. (1992). “Security, Stability, and International Migration”. *International Security*, vol. 17, nº 3, pp. 91–126.
- Yin, R. (1994). *Case study research: Design and methods*. Beverly Hills: Sage Publishing, 2nd edition.

## ANEXO. LISTA DE ENTREVISTADOS.

Entrevistado	Cargo	Fecha
Carlos Molina Johnson	Oficial de Ejército en retiro, Oficial de Estado Mayor Magíster en Ciencias Militares mención Gestión y Planificación Estratégica. Academia de Guerra del Ejército	30.11.2010
Carmen Gloria Daneri	Ex Jefa del Departamento de Extranjería y Migraciones (2010-2011) Ministerio del Interior	28.01.2010
Cristian Garay Vera	Académico experto en Seguridad y Defensa Doctor en Estudios Americanos. Universidad de Santiago de Chile, Instituto de Estudios Avanzados-Usach	11.11.2010
Felipe Harboe Bascuñán	Abogado, ex Subsecretario del Interior de Chile (2006-2008) Diputado por Santiago(desde 2009)	09.07.2010
Guillermo Holzmann Pérez	Académico experto en Defensa, Magíster en Ciencia Política. Universidad de Chile, Socio Director de Analytyka Consultores. Santiago, Chile	23.03.2009
Gustavo Basso Cancino	Brigadier de Ejército en retiro, Oficial de Estado Mayor Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)	16.12.2010

<p>José Piuzzi Cabrera</p>	<p>Oficial de Ejército en retiro, Oficial de Estado Mayor, Doctor en Sociología, Universidad Pontificia de Salamanca, Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)</p>	<p>29.11.2010</p>
<p>Julio Soto Silva</p>	<p>Oficial de Ejército en retiro, Oficial de Estado Mayor, Magíster en Ciencias en Estrategia de Seguridad Nacional. National Defense University, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)</p>	<p>16.12.2010</p>
<p>Patricio Rosende Lynch</p>	<p>Abogado, ex Subsecretario del Interior de Chile (2008–2010), IBS Abogados</p>	<p>06.07.2010</p>
<p>Miguel Navarro Meza</p>	<p>Analista experto en Defensa, Master en Philosophy en War Studies. Kings College, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)</p>	<p>20.11.2011</p>

