

La normatividad migratoria chilena entre el debate político y la realidad social¹

Fernando Neira Orjuela²

Resumen

En los últimos años Chile se ha convertido para los países fronterizos y de la región latinoamericana en un importante polo de atracción, sin embargo, esta dinámica migratoria no ha estado acompañada de una política migratoria, evidenciando con esto el país un atraso frente a otras naciones de la región. El presente artículo, tiene por objetivo hacer una reconstrucción de lo que ha sido la política migratoria en Chile para mostrar las condiciones en que se encuentra actualmente y las discusiones que ello determina.

Palabras-clave

Política migratoria; migrantes; refugiados; indocumentados.

Chilean immigration regulations between political debate and social reality

Abstract

In recent years, Chile has become an important pole of attraction for bordering countries and the Latin American region, however, this migration dynamic has not been accompanied by an immigration policy showing a delay compared to other nations in the region. The purpose of this article is to reconstruct what immigration policy has been like in Chile showing the conditions in which it is currently and the discussions that this determines.

Keywords

Migration policy; migrants; refugees; undocumented.

Artigo recebido: novembro de 2017

Artigo aceito: fevereiro de 2018.

Introducción

Chile se ha venido caracterizando en los últimos años por la estabilidad sociopolítica y económica, así como por el avance en la integración regional, aspectos entre otros, que han convertido al país en atractivo a la migración fronteriza, a la que se suma la europea y asiática. Estimaciones 2014 del Departamento de Extranjería y Migración señalan que 3 de cada 4 migrantes en Chile eran latinoamericanos distribuidos en los siguientes porcentajes: peruanos 32%, argentinos 16%; bolivianos 9%; colombianos 6%; ecuatorianos 5%; españoles 4%; estadounidenses y brasileños 3% – respectivamente –, venezolanos y chinos 2% de cada nacionalidad (DEM, 2007, p.5).

En la última década un fenómeno creciente es el incremento de la diversificación de nacionalidades que llegan al país, sobresaliendo la presencia de colombianos, venezolanos y, del Caribe, es evidente la presencia de haitianos y dominicanos. Este fenómeno hace parte de la migración sur-sur que ha venido marcando los flujos intrarregionales en América Latina y el Caribe.

Esta dinámica migratoria regional ha obligado a los países receptores de la región a replantear su política de control fronterizo buscando articular normativas migratorias acorde a la presencia de nuevos actores y flujos. En esta medida, el presente artículo tiene por finalidad hacer una reconstrucción de lo que han sido las leyes migratorias en Chile para mostrar las condiciones en que se encuentra la propuesta de las leyes migratoria y las discusiones que determina.

El artículo para su presentación se organiza en tres partes de la siguiente manera; en un primer momento se da cuenta de los problemas que han venido presentando los migrantes; por otra parte, se señalan los cambios y propuestas de modificación de la ley migratoria y, finalmente en un último apartado, se muestran las opiniones que tienen académicos y funcionarios sobre la actual propuesta de política migratoria.

Realidad migrante

La llegada de migrantes a territorio chileno ha estado marcada por una variedad de flujos latinoamericanos con características diversas y quienes se tienen que enfrentar, como tantos otros migrantes, a un sin número de dificultades.

Tratando de dar elementos para mostrar la necesidad de una política migratoria en Chile seguidamente se plantearán algunos de los principales problemas que en lo laboral y social afrontan los inmigrantes en el país austral.

El principal problema laboral que enfrentan los migrantes chilenos es que el permiso de residencia está sujeto a la existencia de un contrato de trabajo con duración de 12 meses, por lo que si el contrato termina antes, caduca tal permiso y el migrante se convierte en un individuo irregular. Esta condición, para algunos investigadores entrega un poder adicional al empleador porque sabe que de él/ella depende la situación legal del migrante, lo que puede generar abusos arbitrarios y atropellos hacia el empleado como condiciones laborales precarias (STEFONI, 2002, p. 252 y JENSEN, 2008, p. 11). Advierte Stefoni (2002, p.255) que existe alta rotación laboral y que entre los abusos detectados en algunos estudios están la ausencia de contratos de trabajo, la falta de pago de sueldos, violencia física o verbal, largas jornadas laborales, etc. Refiere, que a lo anterior se suma el desconocimiento de las leyes chilenas por parte de quienes llegan al país, la dificultad para contratar abogados que los representen y el miedo a perder el empleo.

En los últimos 10 años se ha triplicado el otorgamiento de visas sujetas a contrato de trabajo, superando las 66 mil visas (nuevas y prórrogas) durante 2014 y son los varones quienes predominantemente las solicitan (53%). El 72 por ciento de los visados otorgados por el gobierno fueron con motivos laborales e incluyó contratos temporales y sujeto a contrato con patrocinio, entre otros, los principales. Aun así, de acuerdo con la encuesta de Latinoamericanos sólo un 17% ciento de los migrantes inclui-

dos en la muestra tenía su visa de permanencia definitiva, del resto, un 6% contaba con una visa sujeta a contrato de trabajo (que es la visa más fácil de obtener para migrantes económicos en Chile) y un 8% tenía visa de turista (la cual permite quedarse en el país e incluso trabajar por un máximo de 3 meses). En el estudio se hace hincapié que mientras más tiempo pasa desde la entrada al país es menos probable que su situación legal sea problemática. Aun así, entre los migrantes que llegaron hace más de 4 años a Chile, un 6% no explicitó su situación migratoria y un 13% tenía una visa en trámite (DEM, 2007).

En el Área Metropolitana de Santiago, al igual que en otras ciudades globales, dos grandes tipos de inmigrantes se insertan en el mercado ocupacional: por un lado aquellos que pertenecen a los niveles más altos de la jerarquía ocupacional, y por otro, quienes trabajaban en empleos que requerían baja calificación (JENSEN, 2008, p. 21). Aquí el tema es que los migrantes poseen altos niveles educacionales, eso no implica que tales credenciales sean reconocidas en Chile. Una fracción mínima de ellos puede convalidar sus estudios: poco menos del 15% de individuos con educación secundaria y casi 30% con diplomas universitarios lo han podido hacer (CASEN, 2016, p.8).

Complementando esta vulnerabilidad del migrante, Vergara (2005, p.15), señala que parte importante de las violaciones de los derechos que sufren los extranjeros, parecen tener su origen en el bajo nivel socioeconómico que les proveen los empleos a los que acceden, se da por tanto baja calificación y en ocupaciones que no corresponden a su nivel educacional. Refiere como muchos tienen empleos inestables, inseguros, con bajas remuneraciones, y sin cobertura de salud ni previsión.

Un tema muy ligado a la migración, especialmente a los indocumentados, es el engaño y robos a que son sometidos. Según un informe de Chilevisión (2014), al momento de venir al país a muchos migrantes les dijeron que tendrían una visa de trabajo y hasta un lugar

donde quedarse. Pero todo esto fue mentira, como suele ocurrir, ya que fueron abandonados antes de llegar al país.

A este tipo de problemas se suma el que, como en otros contextos, la residencia irregular acarrea efectos no deseados. Por ejemplo, la irregularidad facilita el incumplimiento de normas laborales en perjuicio de los trabajadores migrantes y les impide el acceso a los sistemas de seguridad social y de salud, razón por la que muchas veces son contratados por remuneraciones inferiores al salario mínimo o a las que fija el mercado, situación ante la cual los chilenos y extranjeros residentes quedan en desventaja para competir por los puestos de trabajo (RIQUELME, 2007).

En lo que se refiere al segundo aspecto, el social, la discriminación racial, la xenofobia y la exclusión forman parte de la cotidianidad que afecta a los migrantes, tanto documentados como indocumentados.

En particular, la discriminación contra los inmigrantes en Chile se presenta en dos frentes: el primero de ellos se produce por la propia comunidad que, con sus actitudes y actuaciones exteriorizan este sentimiento de rechazo hacia personas que, aunque no tienen la misma nacionalidad, son titulares de iguales derechos que ellas; el segundo, está constituido por la actuación estatal, que mediante una política y legislación pública que no presenta efectividad en su aplicación o, a veces, una política pública inexistente, todo ello hace que se actúe en perjuicio de los derechos de los inmigrantes (CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, 2007, p. 319).

Otra situación que constituye un fiel reflejo de los actos de discriminación y violencia contra los inmigrantes es la deliberada acción de grupos que, actuando bajo determinadas ideologías contrarias a un estado de derecho, constantemente perpetran hechos que afectan directamente los derechos de estas personas. Es así como de un tiempo a esta parte, grupos autodenominados "neonazis" han ejercido variados actos de violencia contra muchas de las minorías existentes en el país, entre ellos, los inmigrantes (CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, 2007, p. 320).

Stefoni (2002, p.220) resalta que sobre la población migrante en Chile pesan una serie de representaciones o estereotipos culturales dañinos que se han construido a través de medios de comunicación, cine, literatura, programas televisivos, experiencias personales, por el sistema político, leyes y políticas sociales. De forma específica menciona el caso de la diáspora peruana y su mención en los escritos de prensa y en entrevistas, se les asocia con la ilegalidad, la delincuencia, y la pobreza y marginalidad. Hoy en día a esas valoraciones de discriminación se suma a una población creciente como es la población haitiana y la dominicana. El reto para el gobierno chileno entonces es seguir trabajando en el reconocimiento que los inmigrantes cuentan con los mismos derechos y obligaciones que sus ciudadanos.

El devenir de una política sin cambios

Durante más de cuatro décadas, Chile ha regido su política migratoria bajo la Ley de Extranjería 1.094 de 1975, emanada de la dictadura militar de Augusto Pinochet. Con el paso del tiempo esta norma se ha ido adaptando a los requerimientos derivados de los cambios en las tendencias migratorias, pero con todo y eso, sigue siendo insuficiente para afrontar los desafíos migratorios actuales.

Históricamente Chile es un país receptor de migración pero su movilidad no se compara con los grandes contingentes que ingresaron (e ingresan) a otras naciones del cono Sur como Brasil, y Argentina.

Hay que recordar que entre 1880 y 1934 la migración estuvo vinculada al auge minero en el norte del país. Los datos censales de 1907 indicaban que la población extranjera era de 134.524 personas (4.1% de la población nacional). En años subsecuentes la migración se redujo considerablemente de tal manera que en 1982 representaba sólo 0.7%. La baja se debió a múltiples factores como el desarrollo en Europa a partir de la segunda mitad del siglo XX, la importancia económica de Venezuela y Argentina que aparecen en el escenario como países de atracción de la mi-

gración, y en los años 70's y 80's a causa de la dictadura militar que desincentivó el ingreso de extranjeros" (DEM 2007).

A partir de mediados de los 80's y con la consolidación de la democracia en Chile una década después, comenzó a experimentar un periodo de crecimiento económico y estabilidad política que generó condiciones propicias para la atracción de migrantes provenientes de países vecinos y de un pequeño flujo procedente de Asia (OIM, 2011, p.36). De esta forma, es la migración fronteriza la que se ha ido consolidando y superponiendo a las corrientes europeas y árabes de principios de siglo, actualmente disminuidas.

A la par con todo este tipo de movimientos migratorios se han establecido políticas en el intento de controlar o favorecer cierto tipo de migración, que desde sus orígenes en Chile, así como en otras naciones de la región, ha promocionado el rechazo al "indígena" nativo y el favoritismo hacia el migrante europeo. Expresión de ello según Jensen (2008, p.9), fue la política selectiva de inmigración del siglo XIX que privilegiaba al individuo del viejo continente considerándolo "instrumento de progreso y desarrollo social", el "único capaz" de integrar y reactivar económicamente zonas despobladas y centros urbanos, y que podía contribuir al mejoramiento de la raza chilena. Recuerda el autor que en 1845 se promulgó la Ley de Colonizadores que autorizó al Presidente de la República conceder terrenos baldíos a los extranjeros y que se les liberara de impuestos.

A comienzos del siglo XX pretendió continuarse esta política de atracción selectiva a pesar del descenso de migrantes europeos. Siguiendo la historia el autor referido señala que en 1940 se institucionalizó el Consejo de Inmigración que buscaba preparar el arribo de innumerables extranjeros europeos tras la Segunda Guerra Mundial, lo cual no ocurrió. En años subsecuentes se crearon otros entes como la Comisión Coordinadora de Inmigración y el Departamento de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el mismo ánimo de promover e integrar a grupos del viejo continente como españoles, italianos y alemanes principalmente (JENSEN, 2008, p. 10).

Otro hito en materia migratoria fue el Decreto con Fuerza de Ley n. 69 del 27 de abril de 1953, en el cual se asentó que “la inmigración con elementos de selección contribuirá a perfeccionar las condiciones biológicas de la raza” (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 1953). Hacia 1975 entró en vigencia la Ley 1.094, basada en principios de seguridad nacional, lo que significó enfatizar los mecanismos de control en el acceso al país y la restricción de derechos de movilidad de las personas extranjeras en territorio nacional (OIM, 2011, p.35). Se señala en esta fuente que el objetivo migratorio original de esta norma fue evitar el ingreso de “elementos peligrosos o terroristas” que amenazarán la “estabilidad nacional. De esta forma, queda claro que la decisión migratoria se convierte en un atributo absoluto del Estado que percibe la migración como una amenaza y que debe ser controlado³.

Tras los cambios en el sistema de gobierno, Sandoval señala que cada mandatario de la Concertación ha imprimido en la gestión migratoria su propio sello, aún así la Ley de Extranjería 1975 del general Pinochet y su mandato reglamentario el Decreto Supremo 597 de 1984, continúan siendo los instrumentos de mayor fuerza. Considera que estas legislaciones ejes establecieron regulaciones en relación al ingreso, la residencia, la permanencia, la salida, el reingreso, la expulsión y el control de extranjeros en el país, pero lo hicieron bajo una perspectiva de control y de seguridad del territorio nacional, con ausencia de disposiciones respecto de la protección de los derechos humanos (SANDOVAL, 2016). No es de extrañar que durante los subsecuentes periodos presidenciales se efectuaran modificaciones a esta ley pretendiendo resolver algunas restricciones a la movilidad, buscando adaptarla al contexto de los movimientos fronterizos, pero siempre con grandes lagunas en materia jurídica hacia los derechos.

En 1993 Patricio Aylwin (1990-1994) envió un proyecto de Ley de Migraciones a la Cámara de Diputados, pero este fue archivado cuatro años después. Si bien no logró cambiar la legislación, sí consiguió que por primera vez se le hicieran reformas. Su decreto de ley n. 19.273, de

1993, derogó disposiciones de salida y entrada de los residentes extranjeros en territorio nacional (SANDOVAL 2016).

Durante el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) se dieron mejoras significativas, la Ley n. 19.476 de 1996, modificó la Ley de Extranjería en materia de asilo y refugio, reconociendo el principio de no devolución de quienes solicitan dicha condición. En este sexenio, en 1996, Chile se incorporó a los Estados parte del Mercosur (SICE, 1991). Dos años después:

[...] entró en vigor la Ley 19.581 -en 1998- creó la categoría de ingreso "habitante de zona fronteriza" (ley chile, 1998), con la cual aquellos que se encontraban en esta situación podían obtener una tarjeta vecinal fronteriza que les facilita el ingreso y egreso entre los países que lo suscriben. Finalmente, el Decreto 2.910, de 2000 permitió a los solicitantes de residencia temporaria y sujeta a contrato, obtener una autorización para trabajar mientras se tramitaba su permiso de residencia (OIM, 2011, p.68).

Frente a lo que se consideraba una situación de "urgencia", Frei puso en marcha el "Primer Plan de Regularización de los inmigrantes irregulares", distinguiendo a quienes tenían documentos o no para residir o efectuar alguna labor en el país de destino. Tal acción se tradujo en la concesión de una visa temporal, válida por dos años. En esta primera "amnistía migratoria" se benefició a 23 mil extranjeros residentes en el país, de los cuales 21 mil eran peruanos (JENSEN, 2008, p.12).

Por su parte, el presidente Ricardo Lagos (2000-2006) consolidó la modernización de la gestión migratoria desde una perspectiva política y técnica. Apostó por la reducción en el tiempo de respuesta a las solicitudes de los usuarios de los sistemas de extranjería, puso en marcha iniciativas como la generación de solicitudes de residencia por correo. Durante su periodo fueron ratificadas la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas; y el Protocolo contra el tráfico

ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (DEM, 2007, p.5). A partir de la visión de Lagos sobre las migraciones se recuperaron principios base para la operación estatal.

Al asumir el poder en 2006 Michelle Bachelet, desarrolló como ejes la modernización del Marco Normativo, la inserción de los migrantes en Chile y la focalización de esfuerzos para la población más vulnerable (SANDOVAL 2016). En este periodo se dio el Segundo Proceso de Regularización Migratoria, de esta forma se declaró una nueva amnistía para todos aquellos migrantes irregulares sin documentos ni contrato de trabajo (ESCOBAR, 2017). En tres meses se recibieron 50 mil 705 solicitudes de regularización, de ese total 32 mil 406 fueron hechas por peruanos; 5 mil 657, por bolivianos, y mil 782, por ecuatorianos (JENSEN, 2008, p.12).

Con Sebastián Piñera (2010–2014) al frente del Ejecutivo se dieron otros avances:

En abril de 2010 se aprobó la nueva ley de Refugio (Ley 20.430), y la ley que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal (Ley 20.507). Su sucesora, la reelecta y actual jefa de Estado, Michelle Bachelet, propuso un Programa de Gobierno (2014–2018), el cual destaca cuatro aspectos: 1) una política y cultura migratoria basadas en la promoción y aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y personas migrantes, y en los principios acordados en el marco de la Conferencia Sudamericana de Migraciones; 2) un rol activo en acciones de asentamiento humanitario, residencia regular, protección de las víctimas de trata y desarrollo de los migrantes; 3) la evaluación de modificaciones a la legislación migratoria desde la perspectiva de seguridad y gestión de mano de obra inmigrante hacia la perspectiva de inclusión, integración regional y enfoque de derechos; asegurar la inserción efectiva y coordinación dinámica, cooperadora y eficiente de todos los entes públicos relacionados con la política migratoria; y 4) el fortalecimiento

de la estructura pública de extranjería y migración en regiones y comunas de mayor presencia migratoria (SANDOVAL, 2016).

A la fecha continúan implementándose programas de administraciones anteriores y se han agregado otros, muchas son las acciones derivadas de acuerdos que han modificado diversas leyes en favor de propiciar derechos para los migrantes regulares y/o irregulares. En materia de salud, por ejemplo, la gestión actual instituyó que los establecimientos integrantes del Sistema Público de Salud brindarán las atenciones y prestaciones de salud que sean necesarias a los extranjeros que estén en el país en calidad de inmigrantes y que no cuenten con otro derecho a atención de salud, y que carezcan de documentos o permisos de permanencia. Asimismo, en el decreto del Ministerio de Salud que fija circunstancias y mecanismos para acreditar a las personas como carentes de recursos o indigentes, se incluyó a los inmigrantes que crecen de documentos o permisos de residencia⁴ (SANDOVAL, 2016).

En el marco de estas reformas, otros temas que entraron en funcionamiento esta el programa *Sello migrante*, una certificación oficial que el gobierno entrega a aquellos municipios que trabajan con una perspectiva intercultural, su objetivo era crear y/o fortalecer la institucionalidad municipal necesaria para ejecutar planes, programas y proyectos orientados a la atención e inclusión de la población migrante. También se desarrolló el programa *Escuela Somos Todos* es una iniciativa que otorga a niños en situación irregular una visa de estudiante que permite su residencia legal en Chile, así como acceso a todos los beneficios que les corresponden: alimentación, becas, pase escolar, certificación de sus estudios y, para el colegio, recibir la subvención preferencial, lo que contribuye al financiamiento de la educación municipal (ROJAS y SILVA, 2016, p. 8).

Por otro lado, se instauraron nuevas visas: la Visa por motivos Laborales, la Visa por Unión Civil, la Visa NNA U\$15, la Visa gratuita a víctimas de trata; la Visa a procesados o condenados; se reconoce la nacionalidad de hijos de extranjeros transeúntes sin importar su situación mi-

gratoria; y concluye el retiro de documentos por parte de la Policía de Investigaciones. Hay que destacar la creación de dos entes: el Consejo Nacional de Política Migratoria y el Consejo Consultivo Nacional de Migraciones. El primero busca coordinar todas las acciones, planes y programas del Estado en materia migratoria, y el segundo, tiene el objetivo de institucionalizar parte del trabajo de discusión, análisis y negociación en un espacio de participación permanente de la sociedad organizada en torno a la cuestión migratoria (ROJAS y SILVA, 2016, p. 9).

Proyectos de Ley

Desde que comenzó la democracia en Chile se ha promovido la idea de sustituir la legislación, sin embargo, diversos conflictos en el ámbito institucional han impedido la materialización de una nueva ley migratoria. Lo único que se ha logrado es hacer algunas reformas y poner en marcha programas específicos en beneficio de los migrantes, como ya se señaló.

No obstante, persisten dificultades en la gestión migratoria, entre ellas la multiplicidad de autoridades involucradas lo que a decir de instituciones como OIM, ocasiona diferencia de criterios, un exceso de procedimientos y burocracia; los plazos pueden alargarse un mes, tres meses hasta un año. Prevalece la descoordinación, contradicción e imprevisibilidad de procesos; una baja visibilidad del estado de avance; y subsisten espacios para arbitrariedades y “repúblicas independientes”, además hay una escasa aplicación tecnológica, y bajo control y fiscalización laboral (OIM, 2011, p.65). Actualmente hay sólo un proyecto de ley ha sido ingresado al Congreso, existen otras propuestas, la principal de ellas la del Gobierno Federal actual – que puede ser una extensa modificación del proyecto presentado.

En 4 de junio de 2013, a 10 meses de finalizar su mandato, el presidente Sebastián Piñera puso a consideración del Poder Legislativo el proyecto de una nueva ley de Migración y Extranjería.

Esta ley buscaba la promoción de los derechos (sobre todo en materia de no discriminación, protección en materia laboral, de salud, de seguridad social, educación) y obligaciones de los extranjeros en Chile; un procedimiento migratorio informado, la integración de los migrantes, la promoción de la migración regular de extranjeros, de modo que contaran con las autorizaciones y permisos de residencia o permanencia necesarios para su estada y desarrollo de actividades en el país; consideraba su aporte y contribución al desarrollo del país; y promocionar acciones tendientes a prevenir, reprimir y sancionar el tráfico ilícito de migrantes y trata de personas (CHARRY, 2014).

Entre sus principales aspectos destacaba que las autorizaciones de visas quedarán a cargo sólo del Ministerio del Interior, y que éstas fueron obtenidas con anterioridad al ingreso del extranjero a Chile. A decir del autor referido, se contemplaba también un sistema más amplio de visas en el cual la persona foránea que ingresara a la nación sin intención de residir en ella, no podría cambiar de estatus. Asimismo, sostiene el autor que se perfiló el uso de medios tecnológicos y la disminución de procesos. Destaca también, que se plantearon cinco categorías migratorias, la permanencia transitoria, la residencia temporal, la residencia definitiva, la residencia oficial y la nacionalización. Los residentes temporales y definitivos debían solicitar la cédula de identidad ante el Servicio de Registro Civil dentro del plazo de 30 días contados desde la entrada en vigencia del respectivo permiso de residencia (CHARRY, 2014).

Pero el proyecto de Piñera no logró aprobación antes de su salida presidencial, y ya durante el segundo mandato de Bachelet el jefe de Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, Rodrigo Sandoval Ducoing, anunció que se cuestionaban las ideas contenidas en el documento y que se le realizarían modificaciones “profundas” en su objetivo. Consideraba que “Los modelos y las realidades migratorias modernas no tenían cabida en el actual proyecto de ley, por lo que se revisaría la estructura de visas, de modo tal de

entregar distintas modalidades migratorias que se adecuaran a la realidad. Una solución planteada era por ejemplo ampliar los modelos de residencia (CHARRY, 2014).

El 11 de julio de 2014 Michelle Bachelet creó el Consejo Nacional de Política Migratoria su primera labor sería el estudio del nuevo proyecto de Ley de Migraciones en aras de presentar al Congreso Nacional la iniciativa lo antes posible, no obstante, esta entidad sesionó hasta noviembre de 2015, y lo hizo sólo en una ocasión (AGAR, 2017).

Ante la demora del proyecto migratorio ya revisado y modificado, y la presión de organizaciones sociales, de derechos humanos y parlamentarios, en mayo de 2016 Sandoval Ducoing explicaba que la nueva institucionalidad requería una inversión significativa de recursos ya que no se cumplió con el plazo propuesto del primer trimestre de ese año, sin embargo las excusas no se hicieron esperar, pues el funcionario señalaba que este atraso no se explicaba por una falta de atención por legislar sobre una nueva ley migratoria, sino todo lo contrario, por el compromiso de hacerlo en serio, pues una nueva ley migratoria sin institucionalidad y sin claridad sobre la viabilidad financiera de la misma sería una ley que no iba a dar respuesta a los desafíos que tiene el tema migratorio en Chile (GONZÁLEZ, 2016).

Durante 2016 en diversos foros, el jefe de Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, presentó algunos ejes del proyecto reformulado. Señaló que se buscaba una *migración segura* a partir de:

- 1) enfoque de derechos en seguridad social y laborales acorde a los estándares y compromisos internacionales, 2) de un modelo moderno de visas, y 3) una nueva institucionalidad que sea más eficiente y acorde a los desafíos actuales, esta última contempla una nueva autoridad migratoria, el Consejo de Política Migratoria y el Servicio Nacional de Migraciones. Y que “mientras tanto” llega el tan anhelado cambio legislativo se han implementado diversidad de programas a favor de la población migrante (progra-

mas antes mencionados). A finales del año pasado el funcionario reconoció definitivamente que el proyecto no vería luz durante el mandato de Bachelet y que la iniciativa pasaría a la siguiente administración. Insistió en que una de las principales razones del atraso se relacionaba con la imposibilidad de materializar una norma de gran calado lo que conlleva un alto costo “el tema de la institucionalidad y, por lo tanto, el área financiera cobra gran relevancia. Las condiciones financieras del 2014 son muy distintas a las que tenemos hoy, y, por lo tanto, para un servicio como el que se necesita se requiere de una revisión mayor del proyecto”. No obstante, dijo que existía un compromiso de parte del actual Gobierno para promover la discusión de la Ley de Migraciones (ATODO MOMENTO.COM, 2016).

El retraso en la aprobación de una nueva Ley de Migraciones refleja no solo incompetencia por parte de las autoridades en la materia, sino los conflictos de intereses que una ley de estas ocasiona en un ambiente político polarizado

Para Agar (2017) el proyecto de Ley en su versión de enero de 2017 contiene aspectos indispensables de análisis porque son un grave retroceso en la materia. Entre ellos que el Servicio Nacional de Migraciones queda eliminado por cuestiones financieras y de un mal diseño, en consecuencia varias de sus funciones se trasladarían a la Subsecretaría del Interior entonces concentraría gran poder. Asimismo, considera que se ignora la necesidad del tratamiento intersectorial de las migraciones pues retira, entre otros ministerios, los de Vivienda y Urbanismo, Desarrollo Social, Salud y Educación. En cambio propone un consejo integrado por los del Interior y Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Justicia y Derechos Humanos. Además este proyecto desconoce el instructivo presidencial 2015 en el cual se explicita la necesidad de la intersectorialidad (AGAR, 2017).

Otra crítica que hace el autor referido es que además al Consejo Interministerial de Política Migratoria creado mediante decreto en julio de 2014 por la presidenta Bachelet. El especialista, advierte que esta

entidad cuyo mandato explícito era dar un tratamiento intersectorial a los desafíos de las migraciones internacionales ha incumplido una de sus funciones más importantes que era: proponer modificaciones a la normativa y legislación vigente. Desde su creación a la fecha el Consejo sólo ha sesionado una vez. Esto es un grave retroceso y ahonda el desconocimiento de los nuevos redactores de la ley sobre la importancia de la consideración interdisciplinar de las migraciones, asunto conocido por cualquier experto (AGAR, 2017). Apremia el trabajo multisectorial que ordene y regule este fenómeno con visión de Estado.

Lo que se observa entonces es que después de tanto intentos por contar con una normatividad migratoria actualizada acorde a la realidad que presenta la nación chilena, esta solo se encuentra en un papel y dependiendo de una voluntad política que es cambiante.

Lo que piensan las organizaciones no gubernamentales y los funcionarios

Una fuente de información relevante para el balance crítico de la política migratoria chilena y la aún inexistente ley migratoria proviene de los comentarios hechos por organizaciones no gubernamentales⁵.

Para un funcionario de la subsecretaría de derechos humanos “no existe ni una política ni una legislación migratoria, sino una norma que se ha ido ajustando”. La explicación de esto la encuentra en el hecho de que “Chile es “un país joven” que vivió una bonanza económica después de la dictadura y que no pudo anticipar la oleada migratoria totalmente económica que esta bonanza trajo consigo”.

En esta misma línea, una funcionaria del Servicio Jesuita a Migrantes afirmaba que el tema migratorio en Chile “carece de una institucionalidad fuerte que lo gestione de una buena forma y que son los vacíos institucionales y legales los generan situaciones de riesgo para los migrantes”. Ejemplo de esto es el caso de los migrantes dominicanos quienes en el pasado han estado expuestos a prácticas de tráfico de personas”. La entrevistada añade a los problemas... “el de la centra-

lización administrativa pues los migrantes deben hacer sus trámites en Santiago aunque residan en una región diferente”. Una ley, añade, “además de ayudar a enfrentar estos problemas daría certeza y permanencia a los avances que ya se han hecho en el tema”. Esto es fundamental para la funcionaria pues actualmente es difícil prever si las nuevas administraciones darán continuidad a los programas de administraciones anteriores en temas migratorios.

Ya se mencionó anteriormente el proyecto de ley propuesto por el ex presidente Piñera, el cual es el único documento tangible que ha existido más próximo a una legislación migratoria en Chile. Al respecto, la funcionaria referida estima que “dicha iniciativa fue buena pero también que tenía varios problemas y menciona dos: uno que el acceso a los servicios de salud estaba condicionado a un cierto número de años de residencia en Chile, y otro, que el proyecto de ley no recogía una serie de tratados internacionales firmados por Chile”. Sobre el futuro del proyecto de ley, lo estima como algo complicado pues hay falta de acuerdo en el gobierno en temas que son muy importantes.

Por su parte, una vocera del grupo de organizaciones sociales Acción Migrante se suma a la idea de que “el gobierno ha ido adaptando su normativa migratoria en función de sus propias conveniencias o de las tendencias”. Para la funcionaria, el gobierno chileno no ha abordado de forma seria, como Estado, la gobernanza de las migraciones.

Sobre la posible nueva ley, la misma entrevistada sostenía “la ley que entre en vigor debe contener tres principios fundamentales: que sea puesto por escrito el derecho humano a la migración, el derecho a la reunificación familiar y la no criminalización de los migrantes”. Y añade que algo que necesariamente debe acompañar a la ley es la creación de mecanismos que garanticen los tratados firmados por Chile como la Convención para la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, la Convención para la no discriminación hacia las mujeres o la Convención de los Derechos del Niño.

Opina también “que una ley migratoria es necesaria pues evitaría la vulneración de los derechos de las comunidades migrantes”. Por ejemplo, respecto a la criminalización de los migrantes, sostiene que “no deben existir detenciones arbitrarias y que siempre debe haber un debido proceso”. Otro ejemplo de vulneración que da de los derechos “es el del grupo de 200 venezolanos a quienes no dejaron entrar y quienes seguramente entrarían clandestinamente, al respecto las situaciones que pueden presentarse son de peligro para los migrantes como es el caso de muertes en la frontera pues hay migrantes que se quedan en el desierto o en campos minados o a merced de las redes de tráfico de personas”. Un tema más que menciona es el de “las aportaciones que genera un trabajador migrante y a las que luego no puede acceder por cuestiones administrativas y el del reglamento 597 que le impide a la mujer trabajar”.

La funcionaria reconoce que el borrador de ley que se revisó en 2016 tenía principios bien fundamentados; “contenía el tema de la reunificación familiar, el del derecho a migrar estaba escrito, la no criminalización a la migración también estaba. Sin embargo había cuestiones que no considera positivas como el tema de los visados, cuyo proceso se plantea más largo y burocrático. Tampoco notaron cambios respecto a seguir condicionando el trabajo, la residencia al contrato laboral dependiente. Otros aspectos negativos se encuentran es la posible eliminación del recurso de apelación a la deportación, la creación de centros de resguardo para deportados y de un registro único de migrantes”.

De las organizaciones autónomas con más presencia en Chile es el Instituto Católico Chileno de Migración. (INCAMI). Uno de sus funcionarios señalaba sobre la legislación actual, que “promulgada en el contexto de la dictadura se caracteriza como una ley hecha en un contexto de seguridad nacional, burocrática y que no incluye las convenciones internacionales que firmó el gobierno chileno posteriormente; en este sentido la ley actual está descontextualizada de la situación actual del tema migratorio en Chile”.

Continuando con el tema de la normatividad vigente, el funcionario piensa que,

es poco amable y clara. En un contexto en el que la migración hacia Chile se da principalmente por motivos laborales, la ley impide la entrada sin documentación, entonces se propicia el ingreso clandestino y, por lo tanto, se pone a los migrantes en una situación vulnerable, por ejemplo, se les pone a merced de los traficantes de personas. Los migrantes que ingresan como turistas no pueden regularizarse, entonces se les cobra una multa pero no pueden trabajar para pagar la multa, entonces se genera una situación complicada. Algunos migrantes se aventuran a trabajar sin visa pues no pueden esperar el tiempo que tardan los trámites, si hacen esto se les cobra una multa y se vuelve un ciclo de complicaciones.

Para el funcionario, la ley vigente penaliza y persigue el trabajo migrante pues desconoce lo que él llama el “principio de realidad”. Señala que sin embargo, también han habido avances notables, aunque con limitantes, en las políticas migratorias, principalmente en los temas de salud y educación. Además valora el hecho de que recientemente las municipalidades comiencen a tener oficinas de atención a migrantes, si bien es algo que se ha hecho por la presión que genera el aumento de la migración.

Algo que destaca este funcionario respecto al tema migratorio es que está sujeto a la voluntad del gobierno. En este sentido plantea “recuperar el Instructivo Presidencial 9, publicado en 2008 por la entonces presidenta Bachelet, porque sentaba las bases de la política migratoria chilena”. Lamenta que el documento haya sido olvidado con el cambio de gobierno y que el gobierno de Piñera haya ralentizado el acceso a refugio”.

Sobre la propuesta de ley que justamente hizo el ex presidente Piñera al final de su mandato, el funcionario del INCAMI recuerda que,

se hizo una invitación a las ONG y que se mandó una propuesta pero que al revisar el documento final se dieron cuenta de

que las propuestas no habían sido consideradas, por lo tanto el proyecto no fue bien recibido. Las razones de esto es que el proyecto de ley proponía más limitaciones, más restricciones, “se quería obreros y no seres humanos”, se daba oportunidad de trabajar pero no daba acceso a salud ni a educación. El temor actualmente con el próximo cambio de gobierno es que se retome ese proyecto que “no ayuda, no es inclusivo y no recoge acuerdos internacionales.

Finalmente, arguye que la nueva ley debería incluir las soluciones “parche” que ya se han implementado, sobre todo administrativamente. Si estas soluciones se vuelcan en una normativa el tema migrante podría ser llevado de mejor manera pues “lo que pasa en la ley se garantiza”. Los representantes del gobierno chileno también tienen su postura respecto al tema migratorio en Chile.

Para analizarlo, hay que hacerlo a partir de lo que se ha hecho y puede verse por escrito y no a partir de opiniones personales; esta es la creencia de un alto funcionario de Migraciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. “En el ámbito gubernamental, el funcionario presenta a la Instrucción Presidencial 005, publicada en noviembre del 2015, como el único documento oficial que presenta la postura del gobierno respecto a la migración”. Destaca que la importancia del documento consiste en que “hace una lectura de la realidad del país a la vez que se introduce cuáles son los desafíos, criterios y elementos de orientación de cómo el gobierno de la actual presidenta de Chile, Michelle Bachelet, observa, contempla y proyecta la gestión gubernamental en materia migratoria. Opina que, sin embargo, su aplicación ha sido lenta”.

El alto funcionario coincide con opiniones presentadas anteriormente respecto al hecho de la necesidad de una ley pues “una ley es más definida”. Señala que “una ley establece cuáles son los derechos, deberes y obligaciones de un migrante; cuáles son las condiciones de ingreso, permanencia y salida; y establece quién es el responsable de la

política migratoria, además define cuál es la institucionalidad". Una ley, entonces, indica contenidos, lineamientos, objetivos e instrumentos.

Un elemento que destaca respecto al actuar del gobierno es la colaboración multisectorial de éste. Según el entrevistado, "el actual gobierno ha avanzado en el establecimiento de una política migratoria al generar diálogo con diferentes sectores a nivel gubernamental y académico, aunque, ha faltado un diálogo más amplio con el sector privado y sindical".

Lo anterior contrasta con lo expuesto por una funcionaria de la Municipalidad de Independencia, quien destacaba que "a su jefa no le ha llegado información alguna sobre el proyecto de ley y que el gobierno no ha convocado a organizaciones que trabajen con migrantes en los municipios".

Diferentes son los posicionamientos que genera la propuesta y necesidad de una nueva ley migratoria, sin embargo hay una total coincidencia que se requiere un aparato normativo que dé respuesta efectiva a las características y situación actual que presenta la dinámica migratoria en Chile.

A manera de conclusión

Es un hecho que muchos migrantes de diversas regiones y, en particular de América Latina y el Caribe han visto en Chile uno de los principales destinos ante las ventajas por la estabilidad de condiciones económicas y sociopolíticas que lo ha caracterizado en la última década.

Pero ese incremento de flujos migratorios no se correlaciona con unas condiciones laborales y sociales que protejan y generen unas condiciones de vida adecuadas para este sector de la población, siendo evidente enormes dificultades en materia laboral y una grave situación en materia de discriminación y derechos humanos. Y es precisamente lo que han sido los cambios en la dinámica migratoria en territorio chileno y las problemáticas que presentan los regiones, aspectos sobre los cuales la carencia de una normatividad migratoria, no hace sino complejizar el panorama migratorio.

No deja de ser preocupante que el manejo de la política migratoria haya estado determinada durante más de cuatro décadas, bajo la Ley de Extranjería 1.094 de 1975, emanada de la dictadura militar de Augusto Pinochet.

Es con el fin de la dictadura que una nueva dinámica política se acompaña de una presencia acelerada de migratoria fronteriza en la década de los 90's que obligaron a las autoridades a replantearse la forma de abordar y atender la dinámica migratoria. Si bien cierto, no se pueden desconocer algunos logros de los diversos gobiernos en beneficio de los extranjeros como son los procesos de regularización (amnistías), los convenios bi y multilaterales suscritos para fortalecer la protección de los derechos de los inmigrantes, y el desarrollo de programas a nivel nacional que facilitan el acceso de extranjeros irregulares a servicios sociales, la deuda con los migrantes y la sociedad en general sigue siendo grande.

De ahí que las críticas desde diversos actores sociales e institucionales no se hagan esperar, señalando entre otras cosas que los procesos de regularización (amnistías) son un paliativo, pues no abordan otros aspectos relevantes de la problemática migratoria y su alcance es corto, que pese a que Chile es considerado como un país de "puertas abiertas" a la migración, las complicaciones se presentan en la regularización migratoria (en la estadía) donde no siempre es fácil la obtención de la visa de trabajo o de permanencia por lo que extranjeros recurrentemente son excluidos en el acceso a sus derechos y a los servicios sociales, en especial aquellos con condiciones económicas más precarias.

Existe una propuesta normativa que se ha venido estructurando desde diversos sectores sociales y políticos, que sin ser todo lo que se quisiera, por lo menos ha logrado conseguir un consenso importante para desde ahí seguir trabajando en la construcción de una verdadera política migratoria, más ajustada a la realidad migratoria chilena. Sin embargo, sigue enredada en intereses políticos y su promulgación es incierta. Esta nueva normatividad y el tema migratorio en su conjunto,

cobra más relevancia de cara a las elecciones presidenciales que se están llevando a cabo, de las que se espera que independiente de su resultado, permitan al nuevo mandatario hacerla una realidad.

En lo que eso sucede seguirá la ausencia de una política migratoria, generando espacios y comportamientos proclives para la exclusión y abuso hacia los migrantes, sobre todo aquellos que vienen de las fronteras.

Fuentes Consultadas

A TODO MOMENTO. *Chile*: Jefe de Extranjería y Migración reconoce que no habrá nueva ley en este Gobierno. atodomomento.com. 2016. Disponible en: <<http://atodomomento.com/internacionales/chile-jefe-extranjeria-migracion-reconoce-no-habra-nueva-ley-este-gobierno/>>.

AGAR, L. *Ley de Migraciones e Intersectorialidad*. La Tercera. 2017. Disponible en: <<http://www.latercera.com/noticia/ley-migraciones-e-intersectorialidad/>>.

CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional). Ministerio de Desarrollo Social de Chile. 2016. Disponible en: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php>.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2007 (Derechos Humanos). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales. 2007. Disponible en: <<http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/index.php/informe-ddhh-2014>>.

CHARRY, W. Gobierno modificará el proyecto de ley de migración y extranjería impulsado por Piñera. *Revista el Sur*, 22 de enero de 2014. Disponible en: <<http://www.revistasur.cl/revistasur.cl/2014/07/gobierno-modificar-el-proyecto-de-ley-de-migracion-y-extranjeria-impulsado-por-pinera/>>.

CHILEVISIÓN. Los dramas que viven los inmigrantes al instalarse en Chile. Santiago de Chile. 2014. Disponible en: <<http://www.chvnoticias.cl/reportajes/los-dramas-que-viven-los-inmigrantes-al-instalarse-en-chile/2014-12-05/212517.html>>.

DEM (Departamento de Extranjería y Migración). *Evolución de La Gestión Gubernamental Desde 1990: Desarrollo Del Fenómeno de Las migraciones En Chile*. Santiago de Chile: Departamento de Extranjería y Migración. 2007. Disponible en: <<http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/migraciones.pdf>>.

ESCOBAR, L. La inmigración en Chile: La necesidad de un Plan Nacional de Integración y Cooperación Internacional. *Diario Constitucional*. 2017. Disponible en: <<http://www.diarioconstitucional.cl/articulos/la-inmigracion-en-chile-la-necesidad-de-un-plan-nacional-de-integracion-y-cooperacion-internacional/>>.

GONZÁLEZ, T. Gobierno posterga nueva Ley Migratoria por “reorganización de recursos”. *DiarioUChile*. 2016. Disponible en: <<http://radio.uchile.cl/2016/05/07/gobierno-posterga-nueva-ley-migratoria-por-reorganizacion-de-recursos/>>.

JENSEN, M. F. *Inmigrantes En Chile: La Exclusión Vista Desde La Política Migratoria Chilena*. Presentado en III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población ALAP. Córdoba, Argentina. 2008.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Decreto con Fuerza de Ley n. 69.1953. Disponible en: <<http://www.oas.org/dil/migrants/chile/decreto%20con%20fuerza%20de%20ley%20n%C2%B0%2069%20del%2027%20de%20abril%20de%201953.pdf>>.

RIQUELME, C. Chile ofrece regularizar la permanencia en el país a más de 20.000 ciudadanos extranjeros. *europapress.es*. 2007. Disponible en: <<http://www.europapress.es/internacional/noticia-chile-chile-ofrece-regularizar-permanencia-pais-mas-20000-ciudadanos-extranjeros-20071022204451.html>>.

ROJAS, N. & SILVA, C. *La Migración en Chile: breve reporte y caracterización*. Obimid. 2016. Disponible en: <http://www.extranjeria.gob.cl/media/2016/08/informe_julio_agosto_2016.pdf>.

SANDOVAL R. *Migración y Política Migratoria En Chile*. Presentado en Seminario Internacional “Turismo En Cifras, Una Apuesta a Futuro”. Santiago de Chile. 2016. Disponible en: <<http://www.subturismo.gob.cl/wp-content/uploads/sites/18/2016/11/5.-Rodrigo-Sandoval-Departamento-de-Extranjer%C3%ADa-y-Migraci%C3%B3n.pdf>>.

SICE. Chile y Mercosur. 1991. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_MER/Studies/ResumenAcuerdo_s.pdf>.

STEFONI, C. *Inmigración En Chile. Nuevos Desafíos*. En *Anuario 2001-2002. Impactos y Desafíos de Las Crisis Internacionales*. Santiago de Chile: Flacso-Chile. 2002.

OIM. *Perfil Migratorio de Chile*. Elaborado por Carolina Stefoni. Buenos Aires, Argentina: Organización Internacional para las Migraciones. 2011.

VERGARA, A. América Latina: Entre Luces y Sombras. Edición digital. 2005. Disponible en: <<http://www.eumed.net/libros/2005/av/>>.

Notas

- 1 Este artículo hace parte de una investigación más amplia sobre la gestión de política pública en tres ciudades suramericanas y que ha sido financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- 2 Investigador Titular B definitivo, del Centro de Investigaciones América Latina y el Caribe de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México. N° ORCID: 0000-0002-8118-4053. E-mail: ferneira@unam.mx
- 3 Artículo 15. - Se prohíbe el ingreso al país de los siguientes extranjeros: 1.- Los que propaguen o fomenten de palabra o por escrito o por cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia, el orden social del país o su sistema de gobierno, los que estén sindicados o tengan reputación de ser agitadores o activistas de tales doctrinas y, en general, los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, la soberanía nacional, la seguridad interior o el orden público del país y los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para el Estado.
- 4 Los casos de atención serán: mujeres durante el embarazo, parto y post parto hasta los 12 meses desde éste; niños hasta los 18 años de edad; casos de urgencia médica, y prestaciones como métodos de regulación de la fertilidad - incluida la anticoncepción de emergencia -, vacunas, atención de enfermedades transmisibles y educación sanitaria.
- 5 Los testimonios aquí presentados hacen parte del trabajo de campo realizado en mayo de 2017 en Santiago de Chile con diferentes funcionarios institucionales, de organizaciones civiles religiosas y académicos.

