



Migración En Chile: Legislación Versus Vulneración De Los Derechos Humanos¹

Prof. Dr. Jorge Brower Beltramin¹, Mg Lisbeth Simón²

¹Coordinador del área de Investigación, Departamento de Publicidad e Imagen (DPI), Facultad Tecnológica, Universidad de Santiago de Chile, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-6968-2949>

²Profesora del Departamento de Tecnologías de la Gestión (DGT), Facultad Tecnológica, Universidad de Santiago de Chile

***Corresponding Author:** Prof. Dr. Jorge Brower Beltramin, Coordinador del área de Investigación, Departamento de Publicidad e Imagen (DPI), Facultad Tecnológica, Universidad de Santiago de Chile

Abstract: From a contextual approach lens, we present a descriptive and comprehensive journey in which we explore, first of all, in a general way, the world migration theme, understood as a phenomenon that accounts for human displacements motivated by different reasons (quality of life linked to economic, educational, professional factors, etc.), which occur between continents, regions and countries. From this conceptual framework, we are interested in reviewing from a critical perspective, the position that the Chilean State has had on this phenomenon. We are particularly interested in the content of some legal corpus in which they are expressed, from racial and functional discrimination, to the bills presented by the Government of Sebastian Piñera (2013), including in this discursive corpus, the critical meta-reading of this legislative project. This comprehensive approach illuminates the semantic / ideological thickness of the legal discourse around the topic of migration and its complexity, which goes beyond the normative and requires modern states to propose public policies on migration that do not permanently violate rights humans who move and settle in various regions of the world.

Keywords: global migration - migration legislation – Chile- human rights

1. MIGRACIÓN COMO FENÓMENO MUNDIAL

En la historia de la humanidad, siempre han estado presentes los desplazamientos que grupos de seres humanos (más grandes o más pequeños), han realizado en todas las regiones del planeta. Estos desplazamientos, que hoy denominamos como procesos migratorios, se asocian al ritmo de desarrollo de la sociedad planetaria. Así, la presencia de inmigrantes en diferentes regiones de la geografía mundial, tanto en el pasado como en el presente, han posibilitado la conformación de nuevas sociedades, cuyas dinámicas sociales, políticas, culturales y económicas se transforman en factores de modernización, desarrollo, integración y unión cultural. Como ya señalábamos, la migración de los seres humanos se presenta desde los albores de la historia de la humanidad, llevándose a cabo en todas las regiones de la tierra. Sólo un ejemplo relevante y remoto, se produjo hace 60.000 años, en el paleolítico, cuando una expansión humana constituida por los primeros hombres (provenientes de África probablemente), se desplazaron hacia el viejo mundo europeo y conquistaron todas las tierras (de la Rúa, 2016).

La emigración ha sido definida en términos contemporáneos, como el desplazamiento de individuos o grupos de personas de un país, región o localidad hacia otro lugar distinto del de origen para, finalmente, establecerse en él. (Sutcliffe, 1998). Estas migraciones pueden generar complicaciones si es grande el contingente de personas que emigran desde un país en vías de desarrollo, ya que pueden cambiar de forma moderada hasta drástica la composición de la población del país de llegada. La

¹El presente trabajo es parte del marco teórico del proyecto de investigación: “El discurso legislativo como dispositivo de poder: análisis de la nueva Ley de Migración en Chile” código 032276BB. 2022-24 Investigador responsable, Dr. Jorge Brower B. Agradecemos a la Dirección de Ciencia y Tecnología (DICYT), perteneciente a Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Santiago de Chile, el financiamiento de este proyecto.

adaptación cultural, el trabajo legal, obtener documentación oficial del país y encontrar lugares para vivir son elementos que generan tensiones internas. La mayoría de las veces la adaptación cultural y social se hacen muy lentas, más allá de lo deseado y requerido por los inmigrantes. Todo esto se produce porque la mayoría de ellos no se ha informado ni estudiado en profundidad las condiciones del país de llegada (Sutcliffe, 1998).

En este escenario de desplazamientos problemáticos y por tanto complejos, los principales debates sobre migración, se focalizan en los países receptores de ella. Es así como dentro de los países de llegada de la inmigración, se genera una polémica permanente, ya que es un fenómeno global muy controvertido. Esto hace que los países que son potenciales receptores restrinjan la posibilidad de inmigrar. Los argumentos más utilizados por estos países es que se produce una gran carga de inmigrantes en los servicios de salud, educación y otros, que pueden disminuir la calidad del servicio a los habitantes originales. Por otro lado, los inmigrantes ofrecen su mano de obra muy barata, perjudicando a los locales. Otras explicaciones son, la falta o lenta adaptación cultural, religiosa y de convivencia del inmigrante (CEPAL, 2001).

Desde este contexto general que caracteriza el fenómeno migratorio, se ha planteado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU,1948), que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado y que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar posteriormente (ONU, 1948).

A partir de esta declaración, mucho se ha debatido sobre sus consecuencias. Como señala Alonso (2004), sólo en el ámbito económico el efecto de la migración de llegada, varían debido a las características de ella. Lo primordial es que cada país de recepción, tendría que reconocer la cantidad de inmigración que es capaz de soportar su economía. En general, indica Alonso (2004), la llegada de inmigrantes se traduce en aumentos de la capacidad productiva de la economía receptora, al estimular la inversión y promover la especialización productiva, sin afectar mucho las oportunidades de empleo de los trabajadores nativos. Lo indicado, en realidad, es bastante controversial ya que la mayoría de la población de los países receptores de inmigrantes reclama por los efectos económicos y culturales adversos, agrega el mismo autor.(2004)

Otro aspecto crucial y con características dramáticas, tiene que ver con la migración de niños sin su familia o adultos, produciendo un tremendo problema humanitario. En la Conferencia celebrada en 2014 en Managua (ONU MIGRACIÓN, 2014)², se señaló la necesidad urgente de proteger los derechos de los niños y adolescentes cuando retornan (por obligación o voluntariamente) a sus países de origen y garantizar la reunificación familiar. Además, se expresó la preocupación por la vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes que migran solos. También se señala en aquella conferencia la importancia de erradicar el tráfico ilícito y la trata de personas³. Estas y otras implicancias de la migración, tienen como consecuencia el que muchos países de Europa y América han endurecido sus políticas en contra de la inmigración, principalmente contra la inmigración irregular. Italia, por ejemplo, aprobó en la Cámara de Diputados una ley que facilita la expulsión de los inmigrantes irregulares y también obliga a los empleados públicos a denunciarlos. Además, contempla la prisión hasta de 3 años a los que les arrienden viviendas a los inmigrantes irregulares. Por lo tanto, este país convirtió en ley la norma que facilita la expulsión de inmigrantes (Salvini, 2018).

Si exploramos de manera general lo que ha sucedido en América Latina respecto a los procesos migratorios, nos encontramos con que en sus inicios (siglo XVI), los movimientos migratorios colonizadores fueron decisivos para que se conformara una nueva sociedad. En ésta se unificaron elementos y formas tradicionales americanas con las de la cultura occidental y, con el tiempo, constituyeron un tipo de organización social única y original, cuya base demográfica estuvo integrada por la población originaria autóctona y los grupos inmigrantes europeo-español y africano-esclavos.

²Para una revisión exhaustiva de esta Conferencia, véase: <https://www.iom.int/es/conferencia-regional-sobre-migracion>)

³ El tráfico ilícito y la trata de personas quedó formalmente explicitado en los Lineamientos Regionales de Actuación para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Contexto de la Migración, Aprobados en San Pedro Sula, Honduras, durante la XXI Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en noviembre del 2016.

Los migrantes españoles que vinieron a conquistar y colonizar territorios de América para la Corona española lo hicieron formando parte de un proceso que no fue libre y espontáneo, sino, fue regulado y controlado por la autoridad real (Norambuena, C. Bravo, G. 2018)⁴

Luego de múltiples procesos migratorios en los que no profundizaremos, el comienzo del siglo XXI representa un hito relevante sobre este fenómeno. Recientemente, durante el año 2015, se produjo un explosivo crecimiento migratorio. Doscientos cincuenta millones de personas se transforman en migrantes internacionales, debido al rápido crecimiento de la población mundial en África, Asia y América Latina. Los países en desarrollo con su vertiginoso crecimiento, son muy atractivos para los individuos de otras partes del mundo menos prósperas. (Banco Mundial, 2016)⁵

En el mismo período reciente antes señalado (2015), llegaron a América del Norte, 54 millones de migrantes internacionales equivalente al 22% de la población mundial desplazada, según el informe de la Organización de Naciones Unidas (ONU Migración 2018)⁶. La migración de centroamericanos hacia Estados Unidos ha aumentado desde el año 2012 y a partir de octubre del año 2018 se elevó de manera aún más significativa. Por otro lado, cerca de 8 mil migrantes pertenecientes al Triángulo Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala), llegaron a México en varias caravanas para cruzar la frontera hacia Estados Unidos, impulsados por la violencia y la falta de oportunidades en sus respectivos países⁷. También es significativo, el caso particular de migrantes que se producen de Venezuela, ya que, según las últimas estimaciones de la ONU, la ola migratoria de venezolanos se mantendría estable hasta fines de 2019. Eso implica que, si la tendencia actual se mantiene, habría cerca de 5,4 millones de venezolanos repartidos por los países de América Latina y el Caribe.

Ahora bien, desde una óptica global, los procesos migratorios han aumentado significativamente en los últimos 150 años, como consecuencia de las transformaciones sociales, económicas, demográficas y políticas que han caracterizado este período. Desde una mirada general, el caso europeo, entendido como un referente geográfico importante en el contexto planetario, muestra desplazamientos significativos de sus habitantes a otras zonas del planeta, ya desde fines del siglo XVIII, debido a las mejoras en los sistemas de transporte y la colonización de América, África y Oceanía. Estos fenómenos incrementaron los flujos migratorios transoceánicos (Reher, D., Requena, M., Sanz, A., 2011). En ese contexto, la emigración más importante de la historia moderna, tiene lugar entre los años 1850 y 1940, con la oleada de desplazamientos desde Europa hacia América, en la que participaron unos 55 millones de europeos, de los cuales un 60% se estableció definitivamente en el continente americano. La mayor parte de esos emigrantes procedían de las Islas Británicas (15 millones), Italia (10 millones), Alemania (5 millones) y España (5 millones), teniendo como principal

⁴ Algunas características interesantes de este proceso migratorio que moviliza a millones de seres humanos, son descritos y destacados por Barta y Hannon, (2009), Arango, (2004) y Torrado, (2014). Para estos autores, la migración toma modalidades diversas que son necesarias considerar para entenderla luego como un fenómeno global. En tal sentido, es ampliamente divulgado, que los indígenas originarios de América fueron diezmados y desplazados durante la llegada de los europeos y posteriormente a ella. Además, se generaron mezclas raciales, formando el mestizaje que en la actualidad corresponde a la mayor parte de la población en Latinoamérica. Los españoles, ingleses, portugueses, franceses, alemanes, italianos y holandeses son los pueblos europeos con mayor emigración hacia América. El crecimiento económico de la zona generó escasez de mano de obra por lo que los conquistadores españoles y portugueses trajeron esclavos y entre 1580 y 1650, se produjo la mayor llegada de estos. Los esclavos negros provenían principalmente del Golfo de Guinea en África, lo que modificó la composición de la población con mezclas raciales llamadas mulata o zamba, denominación que ya no se utiliza. Estos últimos, predominan en regiones de clima cálido y constituyeron la mano de obra de las haciendas y plantaciones de caña de azúcar, cacao y algodón. Esta migración forzada fue la base de la mixtura racial que presenta hoy esta región del mundo.

⁵ El estudio específico tomado por el Banco Mundial corresponde al Libro de Datos sobre Migraciones y Remesas del 2016, publicado por la Asociación Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo ese mismo año.

⁶ Este informe corresponde al estudio realizado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES 2017).

⁷ Con fecha 1/11/2018, el New York Times, publicó en su sección internacional, la difícil situación de estos 8 mil migrantes. Con el título: *New Migrant Caravans Trek North, Ignoring Political Repercussions* se informa las dramáticas condiciones de vida de estos miles de hombres, mujeres, niños y ancianos que viajan hacia México.

destino Estados Unidos, Argentina, Canadá, Brasil y Cuba (Reher, D., Requena, M., Sanz, A., 2011). Por último, en esta mirada global sobre lo que sucede con Europa en lo relativo a procesos migratorios, podemos agregar que durante los últimos 25 años -1995 a 2020- europeos orientales, africanos, asiáticos y sudamericanos, emigran a Europa Occidental. En España, por ejemplo, se ha producido una fuerte inmigración de Latino Americanos, en especial, de ecuatorianos, colombianos y también, de europeos orientales. Según la información proporcionada por la Comisión Europea en julio del 2017, la Unión Europea (UE) en 2015 y 2016, experimentó una oleada de migrantes sin precedentes. Más de un millón de personas han llegado a la UE, la mayor parte de ellas huyendo de la guerra y el terror religioso extremo en Siria y en países de África. La publicación también señala que se han visto forzados a abordar las causas profundas de la migración, es por ello que trabajan con cinco países que son relevantes respecto al origen y el tránsito migratorio en África (Etiopía, Mali, Níger, Nigeria y Senegal). Un ejemplo interesante enunciado ahí, se refiere a la cooperación de la UE con Níger, ayudando a reducir el flujo migratorio que cruza por el Sáhara, mediante el financiamiento que realiza la UE para apoyar el autoempleo en las zonas de tránsito y seis centros para migrantes vulnerables. Asimismo, generan un apoyo práctico en el terreno para ayudar a combatir el tráfico y la trata de seres humanos. (La UE y la Crisis Migratoria, 2017). Como información complementaria, es interesante señalar que, según el informe ONU sobre Migración 2018, durante el año 2015 Europa y Asia acogieron 75 millones de migrantes aproximadamente, cifra que corresponde al 62% de la población migrante internacional. Esto equivale, *grosso modo*, a que la población de Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Ecuador se hubiera desplazado (migrado) al mismo momento.

En la segunda sección de este artículo, abordaremos la forma en que el estado de Chile, ha resuelto o intentado resolver el fenómeno migratorio desde distintas regiones del planeta. Nos interesa, de este modo, detenernos en las distintas construcciones de dispositivos legales que han tratado de normar la llegada de inmigrantes a suelo chileno. Estos dispositivos legales representan valiosos corpus discursivos con un sustrato ideológico, desde los cuales se comprende al otro/migrante, como fuerza de trabajo, amenaza política y terrorista al estado de Chile, entre otras asignaciones de sentido generadas desde la coyuntura histórica y los intereses particulares de los sistemas hegemónicos. En estos procesos de legislación veremos cómo la condición de seres humanos y sus respectivos derechos se invisibiliza, a través de una trama jurídica, que sólo pone en tensión a los grupos migrantes que la mayor parte de las veces buscan un lugar donde establecerse y desarrollar un proyecto de familia digno, validado y valorado por la sociedad en su conjunto.

2. CHILE Y LA MIGRACIÓN DESDE EL MARCO LEGISLATIVO

En el caso particular de Chile y el contexto de la inmigración internacional, es relevante reconocer que desde los albores de su constitución como Estado-nación, el esfuerzo de las autoridades estuvo dedicado a la organización de un marco institucional político que instalara definitivamente una República. En tal sentido, se buscaron mecanismos para poblar zonas demográficamente desérticas y otras mediante el fomento de la inmigración, preferentemente la europea. La apertura del comercio y la política económica atrajo una cantidad apreciable de comerciantes extranjeros que se radicaron en Valparaíso⁸. Este factor económico propició una inmigración inicial, dadas las condiciones mercantiles del momento. Desde ese entonces se han tomado diversas posturas legislativas, fluctuando entre restricciones raciales y funcionales (Sandoval, 2016) en directa relación a la construcción del sujeto migrante, por tanto, como un producto socio histórico específico, a través de distintos marcos normativos como en la ausencia de ellos. En este sentido, el nuevo proyecto de ley presentado por el segundo gobierno del presidente Piñera (2018), no se debe entender como una política aislada, sino como parte de discursos ideológicos que el Estado ha legitimado a través de los años. Para ello, debemos revisar las continuidades y quiebres respecto a las políticas públicas enfocadas en migrantes, y por supuesto, su relación respecto al marco normativo vigente (decreto ley 1094), junto a las propuestas legislativas de los últimos años.

⁸Ya desde la Colonia, Valparaíso fue la puerta de entrada a Santiago. Luego de la Independencia se estableció una libertad de comercio que se tradujo en una expansión económica sostenida. De este modo, la población porteña aumentó de 5.000 habitantes en 1810, a 40.000 en 1842. Parte importante de esta población estaba conformada por inmigrantes extranjeros atraídos por la posibilidad de comercio. Para una exposición detallada de este proceso de desarrollo vinculado a la inmigración véase: Memorial de Valparaíso (2001).

2.1. Hitos/nodos de Sentido⁹ en la Legislación Migratoria de Chile

Durante los programas de colonización de fines del siglo XIX y principios del XX, el Estado chileno desarrolló políticas que incentivaron la llegada de extranjeros provenientes en gran medida de Europa. El objetivo de este proceso se vincula al subdesarrollo del país. Aunque, el colonizar las tierras del sur también se relaciona con un pensamiento eugenésico¹⁰ respecto a *mejorar la raza*, prevaleciendo la creencia de la sangre indígena como causa de un menor desarrollo económico (Palacios, 1904; Cano, Soffía y Martínez, 2009). Para estos propósitos, en 1845¹¹ surgió el primer cuerpo legal de migración que permitió consolidar iniciativas tales como la liberación de franquicias para la importación de maquinarias, otorgamiento de créditos blandos y asignación de tierras, entre otras. A fines del siglo XIX (1872), se creó la Oficina General de Inmigración¹², y unos años más tarde se estableció que el Servicio Nacional de Agricultura sería el encargado de ubicar a los colonos recién llegados (Cano et al., 2009).

En este contexto, los foráneos no fueron considerados una amenaza, de hecho, se les denomina colonos¹³. En cambio, se trataba como inmigrantes indeseados, a todos aquellos que llegaban sin vinculación con el programa de colonización (Stefoni, 2011). Estos indeseados eran extranjeros que

⁹ Nos interesa la comprensión de estos corpus legales como núcleos semánticos articulados hipotácticamente, en los cuales se expresan las diversas convenciones normativas/jurídicas y que, entendidas como hitos, articulan una trama de saber/poder, con un espesor ideológico determinado, en este caso relativo a los procesos de migración. Así, los nodos seleccionados representan sólo una parte de la discursividad producida desde 1845, respecto al fenómeno migratorio, existiendo, más allá de esta semiósfera de sentido, otros textos, reglamentos y normativas que son parte de esta genealogía discursiva jurídica y que sólo se han tenido a la vista *in absentia* o como contexto de este trabajo.

¹⁰ La eugenesia, término proveniente del griego que significa *bien nacer* se desarrolló en el ámbito del naturalismo, a partir de los trabajos del naturalista británico Francis Galton en 1883. El interés de Galton está vinculado con la publicación anterior del "Origen de las especies" (1859), escrito por Charles Darwin. En ese contexto Galton propone que se podía mejorar la raza humana controlando la reproducción

Ya a inicios del siglo XX, este científico (Galton) lideró una campaña en pro de la eugenesia como *política de Estado*, en la que colaboraron miembros de las clases sociales dominantes y grupos intelectuales influyentes.

Como consecuencia de esta corriente naturalista, muchos procesos de migración tuvieron como uno de sus criterios de aceptación de inmigrantes, lo que se denomina *eugenesia positiva*. Esta buscaba conservar las características de los mejores elementos que conformaban los estratos hegemónicos de la sociedad, evitando el mestizaje y privilegiando a los migrantes europeos jóvenes para alianzas matrimoniales.

Un caso interesante de esta *eugenesia positiva* se da en Estados Unidos. A partir de 1875, EE.UU. había comenzado a poner trabas a la inmigración, aunque en aquel entonces estas solo alcanzaban a extranjeros *indeseables*, entre los que se encontraban prostitutas y ex convictos. Con el transcurso de los años fueron añadiéndose gradualmente otros grupos: en 1882 *lunáticos e idiotas*, en 1903 *epilépticos e insanos*, en 1907 *imbéciles y débiles mentales*. Este proceso de discriminación culminó con la aprobación de la Ley de inmigración Jonson-Logge, de 1924, que proponía estimular el proceso de purificación racial. Para una exposición en detalle véase Clifford R. (2005) y Miranda M, Vallejo G, (comps) (2005).

¹¹ Antes de esta ley, también existieron legislaciones de menor alcance que apuntaron a la colonización del sur, como la creación en 1824 de una ley que otorgaba ciertos privilegios a los extranjeros que se establecieran en Chile (Stefoni, 2011).

¹² El 15 de abril de 1872 se crea la Oficina General de Inmigración a través de un decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores. En dicho texto legal se establecía que la Sociedad Nacional de Agricultores tendría las funciones de Oficina General de Inmigración, ocupándose del desarrollo y fomento de las colonias y de preparar todas las medidas para la instalación de los colonos. También tendría a su cargo hacer venir a las personas que deseaban contratar los agricultores proponiendo la instalación de las Agencias de Inmigración dentro y fuera del país. Instituto Nacional de Estadísticas (INE), (2020).

¹³ Los conceptos de colono, colonización e inmigración fueron utilizados de manera indistinta durante el siglo XIX, para referirse a una misma actividad desarrollada por grupos de migrantes en diversas latitudes del planeta. Se trataba básicamente de establecer asentamientos humanos y así generar una población capaz de potenciar y fortalecer el trabajo agrícola.

Los colonos, como término específico, tuvo una connotación positiva, ya que no sólo se esperaba que ocuparan y poblaran partes del territorio asignado, sino que también administrasen dicho territorio. De hecho, el concepto de *colonia* se entiende como territorio gobernado por personas foráneas. Los *colonos*, a su vez, originalmente son los labradores que cultivaban la tierra entregada. Sobre el proceso de colonización en el sur de Chile, véase Martínez, C. (1991)

venían de forma espontánea, en base a una necesidad del mercado productivo moderno de mano de obra, principalmente al norte del país (Cano et al., 2009).

El hecho de que la migración espontánea finalmente fuera superior numéricamente a la programada o promovida por el Estado, implicó que la problemática de control migrante terminará cristalizándose a través de una nueva ley (N.º 69) en 1953, definiendo diferencias entre tipos de personas, al establecer, por un lado, aquella migración que es bienvenida en la medida en que se asumía *fácilmente asimilable* y aportara al desarrollo económico, social y cultural del país. Por otro lado, establece un tipo de migración distinta, catalogada como *inadaptable*, por ende, frecuentemente rechazada (Sandoval, 2016).¹⁴

No es hasta el año 1975 (en dictadura), que se promulga un nuevo Decreto migratorio, Ley N°1094, que hasta la fecha regula las condiciones de ingreso, salida, residencia y permanencia definitiva de los extranjeros en Chile. En este cuerpo legal se mantienen las lógicas históricas restrictivas, pero además se incorporan elementos de doctrina de seguridad nacional (Stefoni, 2011), sustentándose en tres ejes que definen el paradigma migratorio en la actualidad, referidos a la amenaza, la amplia discrecionalidad y un control fuerte de fronteras (Sandoval, 2016).¹⁵

De este modo, bajo esta legislación ya no se habla de inmigrantes, sino de indeseados como peligro externo, ampliando la sospecha a todo extranjero. Este reemplazo del uso en la categoría migrante, “puede interpretarse como un esfuerzo por alejarse del significado tradicional asociado a los procesos de colonización y poblamiento en el sur del país, e instalar un nuevo referente que reforzara la idea de peligro” (Stefoni, 2011, pp.83).

Asimismo, es en este período de crisis política y desaceleración del crecimiento económico, particularmente durante la década de los 80 (Cano et al., 2009), que Chile se vuelve un polo expulsor de población, al impedir la llegada de inmigrantes y al promover la salida de personas con bajos niveles de instrucción hacia países vecinos (Pereyra, 1999), así como de personal calificado hacia otras latitudes (Wood, 1994). En otras palabras, en este contexto se consolida un imaginario de peligro externo, que en la realidad no existía. Para Palominos (2013), bajo esta ley hay una radicalización fascista del discurso colonial sobre la identidad nacional, orientando así la acción estatal durante el período autoritario, acción que tendrá correlatos en las políticas públicas relativas a educación y cultura en el país.

2.2. Regreso a la Democracia en Chile: la Política de los Decretos Migratorios

Desde los años noventa el país experimentó una transformación en la composición de los grupos migratorios, existiendo un incremento sostenido de población migrante de origen latinoamericano, en razón de la estabilidad económica y política de Chile (Rojas & Silva, 2016). En este escenario se destacó en los medios de comunicación a los nacionales peruanos y ecuatorianos a raíz de su concentración en la Región Metropolitana (Stefoni, 2011), operando lógicas de *racialización* en su representación a nivel discursivo; es así como a los peruanos se les define invasores a pesar de que

¹⁴Concepto controversial por el carácter discrecional que posee. Nos podemos preguntar ¿bajo qué parámetros se califica a ciertos nacionales de adaptables o inadaptables? o en otras palabras ¿bajo qué supuestos estoy restringiendo la diversidad cultural? Se posicionaría entonces, en términos de Balibar y Wallerstein (1991), una *etnicidad ficticia*, como fabricación, es decir, con efectos históricos o institucionales se sitúa una unidad étnica nacional en contraste con otros. Este tipo de etiquetas permite que la jerarquía (lógica de dominación) junto con la clasificación (lógica identitaria), posicionen el estatuto del inmigrante contemporáneo como nuevo bárbaro (Tijoux y Díaz, 2014), porque no alcanzaría los parámetros de civilidad.

¹⁵Si bien todo discurso regulador, en su estatus de norma jurídica, constituye un *modus* de control social en distintos ámbitos del desarrollo de las sociedades, es bueno advertir que cuerpos legales como la Ley N°69 de 1953 y en particular la Ley N°1094 de 1975, constituyen y representan verdaderos dispositivos de control legal que marcan y definen fuertemente los procesos de migración hacia Chile. Estos dispositivos-leyes comprenden una red discursiva que vincula instituciones, marcos legales y substratos ideológicos para ejercer un *saber/poder* sobre la trama social y cultural. Desde este marco conceptual, la Ley N°1094 promulgada en los primeros años de la dictadura militar (1975), instala la seguridad nacional como prioridad frente a un migrante sospechoso y que a priori, amenaza la estabilidad del país. Ya no se trata de la migración programada de colonos que optimizarán el cultivo de la tierra, sino que de sujetos indeseables, posiblemente vinculados a movimientos terroristas, que ponen en peligro el proyecto ideológico del nuevo régimen. Para un desarrollo pertinente del concepto de dispositivo de control véase Foucault, M. (1973,1977).

constituían solo un 20,5% de la población migrante en el país, en comparación a los argentinos que representaban la comunidad migrante más grande (26,1%) (Martínez, 2003).

Actualmente, vivimos un nuevo cambio en los flujos migratorios, con el estancamiento de la población peruana y un incremento sostenido - desde el año 2000 - de la población dominicana, colombiana y haitiana (Departamento de Extranjería y Migración (DEM)¹⁶, 2015). A su vez, la población venezolana en el último lustro ha ido en gran aumento, de hecho, según los actuales datos oficiales, la diáspora venezolana se ha transformado en sólo dos años en la comunidad de inmigrantes más grande de Chile, dejando por primera vez en una segunda posición a la comunidad peruana. Les siguen haitianos (179.338 personas) y colombianos (146.582 personas), ubicándose como la tercera y cuarta comunidad más numerosa del país (Instituto Nacional de Estadísticas INE¹⁷ y DEM, 2018).

En este escenario, la legislación vigente, (Decreto Ley N°1094), es una política insuficiente, la que no se condice con las transformaciones migratorias en el país, al no dar respuesta adecuada a las necesidades que plantea el contexto nacional y regional. En consecuencia, se han generado variadas problemáticas respecto a la incorporación social, económica y cultural que enfrentan los grupos de inmigrantes que están en condiciones de mayor pobreza y vulnerabilidad (Stefoni, 2011). En respuesta a ello, desde la vuelta a la democracia¹⁸ los gobiernos modernizaron la gestión administrativa y suscribieron acuerdos internacionales de protección de derechos humanos (Stefoni, 2011; Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)¹⁹, 2016). Para garantizar los derechos que estipulan los tratados internacionales suscritos por el Estado de Chile, se instauran una serie de instrumentos, como circulares, oficios o decretos en materia de salud, trabajo, vivienda y educación, destacando solo la promulgación de la Ley N° 20.430, sobre protección de refugiados²⁰ y la Ley N° 20.507 sobre tráfico y trata²¹ (Colomé y Pavez-Soto, 2018).

De esta manera, también hay un cambio discursivo de importancia con el instructivo Presidencial N°9/2008²², aprobado durante el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010). Dicho documento tenía por objeto sentar las bases de la futura política migratoria de Chile, definiendo al país como un *país de acogida* y visualizando las migraciones desde una perspectiva de la integración (SJM, 2016). El instructivo se basó en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, donde hace explícita referencia a la declaración universal de Derechos Humanos²³, pacto internacional

¹⁶ Departamento de Extranjería y Migración del Gobierno de Chile desde ahora será denominado DEM.

¹⁷ Instituto Nacional de Estadísticas del Gobierno de Chile desde ahora será denominado INE.

¹⁸ Pese al término del período dictatorial (1973-1989), los enclaves autoritarios persisten en el modelo económico, la Constitución de la República y la desigualdad existente en el país, Tal como lo afirma Garretón (2000; 2007), esto impide afirmar que Chile sea una sociedad democrática, más bien sería *posdictatorial*.

¹⁹ Servicio Jesuita a Migrantes desde ahora se pasará a denominar SJM.

²⁰ La Ley N°20.430 fue promulgada el 8 de abril de 2010. Resulta particularmente significativa pues aborda el fenómeno de los refugiados, dando un estatus legal a dicho concepto. En este cuerpo normativo se hace referencia a tópicos como protección, no devolución y confidencialidad entre otros, que otorgan una protección básica a quienes son perseguidos por distintas razones, como discriminación racial, religiosa o política.

²¹ La Ley N° 20.507 fue promulgada el 1 de abril de 2011. También es relevante pues entrega una mirada jurídica sobre el tráfico de migrantes y en particular el tráfico de niños. También refiere la situación de la trata de personas dándole una comprensión más allá del derecho puramente penal, considerando los derechos humanos de quienes sufren este tipo de tratamiento con fines económicos y productivistas.

²² Este instructivo presidencial N°9 del 2 de septiembre de 2008, es muy importante como cuerpo discursivo ya que modifica y enriquece el Decreto Ley N°1.094 de 1975 sobre Extranjería y el Decreto Supremo N°597 de 1984 que establece un Reglamento de Extranjería. En este texto se imparten instrucciones para la Política Nacional Migratoria, haciendo énfasis en que Chile es un país de *acogida* que propicia la *integración* de los migrantes en directa vinculación con un respeto irrestricto a los principios, normas y derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

²³ La Declaración Universal de Derechos Humanos representa el hito fundamental más reciente en la historia de los esfuerzos que se han hecho por establecer dichos derechos. Su instalación jurídico/cultural fue proclamada en la declaración emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el día 10 de diciembre de 1948, en su Resolución 217 A (III), como un referente común para todos los pueblos y naciones. La Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero. La ONU se organiza estructuralmente para atender los diversos aspectos que significan el respeto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a través de órganos tales como la Asamblea General, Consejo de

de derechos económicos, sociales y culturales, pacto internacional de derechos civiles y políticos, la convención internacional sobre la eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención de los Derechos de los Trabajadores Inmigrantes, entre otras (Stefoni, 2011). Pese a ello, en ese primer gobierno no se generó ningún proyecto de ley acorde a lo expresado nominalmente.

Por lo tanto, más allá de los avances sectoriales, hasta ese momento el Estado enfrentó, y aun lo hace, los problemas más urgentes que se desprenden de la falta de una política migratoria a través de modificaciones reglamentarias, acuerdos intersectoriales, trabajo junto a las organizaciones sociales e incidencia para lograr un mayor nivel de acceso a los derechos de las personas migrantes (SJM, 2016). Seguir este camino de implementar iniciativas y programas sectoriales, como bien plantea Stefoni (2011) “permite resolver problemas puntuales, presentar avances a nivel de país en los informes internacionales y evitar una discusión política en torno a la migración” (Stefoni, 2011, p.106).

El área educativa es un claro ejemplo. Bajo el Ministerio de Educación (MINEDUC)²⁴ se encuentra un sistema de reconocimiento y convalidación de estudios para los niveles de educación básica y educación media Humanístico-Científica y Técnico Profesional²⁵; el programa *Por el Derecho a la Educación*, para facilitar la incorporación al sistema educativo (SJM, 2016); circulares como la de “Ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos(as) inmigrantes en los establecimientos educacionales”, garantizando el derecho a la educación de los niños/as migrantes, independiente de su situación legal (Stefoni, 2011), entre otros.

Sin embargo, políticas administrativas como “Rut 100”, asignado por el MINEDUC a estudiantes en situación migratoria irregular, desprotegen las condiciones de permanencia y acceso a beneficios, como los provenientes de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas o de la Ley de Subvención Escolar Preferencial. Esta situación los/as imposibilitó, por ejemplo, para rendir la Prueba de Selección Universitaria (PSU), o contar con Notas de Enseñanza Media (NEM) y Ranking de Notas para el ingreso a la educación superior; también los/as limita en su acceso a los beneficios de apoyo escolar, útiles y becas de alimentación (JUNAEB) y a los programas de apoyo pedagógico (Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), Programa de Integración Escolar (PIE), Subvención Escolar Preferencial (SEP)) y no obtienen su certificado de estudios por el MINEDUC; por lo tanto, su trayectoria escolar no es reconocida (Mora, 2018). Lo anterior intenta ser subsanado con la implementación de un Identificador Provisorio Escolar (IPE), que rige desde el año 2017, que permitirá identificar con un número único la cantidad de estudiantes y caracterizarlos (MINEDUC, 2018).

Respecto a políticas de integración²⁶, solo existen documentos oficiales del MINEDUC con orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros. Pero en concreto, la interculturalidad no se encuentra como línea de trabajo en este organismo, entendiéndose que, en Chile, como el resto de Latinoamérica, las políticas educativas interculturales están focalizadas en la diversidad cultural indígena (Mondaca & Gajardo, 2013).

Seguridad, Consejo Económico y Social, Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría de la ONU. Todos ellos se crearon en 1945 al fundarse la ONU.

²⁴ Ministerio de Educación del gobierno de Chile desde ahora pasara a denominarse MINEDUC

²⁵ Los países que cuentan con este tipo de convenio son: Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, España, Francia, Guatemala, Haití, Honduras, Israel, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (MINEDUC, 2017).

²⁶ Es a nivel local donde más se ha trabajado al respecto. Las municipalidades con mayor población migrante realizan talleres de sensibilización y de información. Promoviendo la integración de las personas a las redes municipales existentes, vinculándose y coordinando gestiones con ellos. En los casos en donde resulta necesario orientan a las personas sobre los trámites que deben realizar en los ministerios o servicios públicos pertinentes y en situaciones de mucha vulnerabilidad o complejidad, intervienen en forma directa (SJM, 2016). No obstante, este accionar queda a discreción de cada organismo municipal, por tanto, dependiente de las voluntades de la administración de turno.

2.3. Nuevos Proyectos de Ley Migratoria: Enfoque de Derechos Versus Control

El trabajo prelegislativo y legislativo en el ámbito de la generación de decretos para normar el fenómeno migrante intentó ser modificado en el primer gobierno de Sebastián Piñera, quien presenta en 2013 un nuevo proyecto de ley de Extranjería y Migración²⁷ después de 40 años.

El proyecto también fue duramente criticado por las organizaciones académicas y de la sociedad civil por carecer de un enfoque de derechos humanos y por limitar el acceso a derechos fundamentales como la salud y la seguridad social (SJM, 2016).

La controversia sobre dicho proyecto, queda reflejada en el informe de ese año (2013), sobre Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, donde se manifiesta que esta ley “ignora la capacidad estatal para autorizar la residencia de extranjeros en el país, desconoce los instrumentos internacionales suscritos por Chile en materia de integración regional y omite varias obligaciones internacionales en materia de derechos humanos” (Olea, p.127). Pese a la crítica, también se manifiestan rasgos positivos en el proyecto: “se encuentra la inclusión de criterios a partir de los cuales las cortes han acogido recursos de amparo preventivo contra órdenes de expulsión, en función de la protección de los derechos de los niños, de la protección de la familia y de la proporcionalidad entre la falta cometida y la sanción impuesta, entre otros” (Olea, p.127). Finalmente, sufrió un estancamiento en su tramitación parlamentaria y se dejó abierta la posibilidad de ingresar un nuevo proyecto de ley que tomara en cuenta la discusión que había hecho la sociedad civil al respecto (Aguilera y Bustos, 2017).

Durante el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), también se evidencia la intención de avanzar en una ley migratoria, de forma declarativa se comprometía enfocándose en los derechos del migrante, con garantías básicas en materias como salud y educación, una lógica de seguridad interior y una estructura moderna de permisos de residencia. Para ello, convocó a dialogar a los demás poderes públicos, a los gobiernos regionales y a todas las instancias de la sociedad civil. En noviembre de 2014 se inició el proceso de encuentros consultivos para la nueva Ley Migratoria, convocada y organizada por el Departamento de Extranjería y Migraciones (DEM) y la División de Organizaciones Sociales (DOS). En total se realizaron ocho reuniones participativas en las ciudades de Arica, Iquique, Valparaíso, Punta Arenas, Antofagasta y Santiago (Aguilera y Bustos, 2017). Igualmente, se crea el Consejo de Política Migratoria a través del Decreto N°1393 en el 2014, al mando del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, en paralelo comienzan a funcionar el Consejo de Ministros de Política Migratoria y mediante el Decreto N° 107, se instala el Consejo Técnico de

²⁷ Este proyecto de Ley ingresó a la Cámara de Diputados el 4 de junio de 2013 (Boletín 8970-06). En el Programa de Gobierno de Bachelet (2014-18) se criticaba el Proyecto de Piñera, señalando que la política migratoria debía tener un carácter más inclusivo que protegiera las garantías de las personas. Este Proyecto se encuentra en su segundo trámite constitucional en el Senado. También tiene un segundo informe de la Comisión de Hacienda. El detalle de la tramitación durante el año 2020 es el siguiente:

91 / 367	07/01/2020	Los Comités acuerdan remitir el proyecto a la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía una vez que sea informado por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.	Segundo trámite constitucional / Senado	93 / 367	13/01/2020	Cuenta del Mensaje 1330-367 que retira y hace presente la urgencia Suma	Segundo trámite constitucional / Senado
106 / 367	03/03/2020	Cuenta del Mensaje 1366-367 que retira y hace presente la urgencia Suma	Segundo trámite constitucional / Senado				
1 / 368	11/03/2020	Cuenta del Mensaje 2-368 que hace presente la urgencia Suma	Segundo trámite constitucional / Senado				
6 / 368	25/03/2020	Cuenta del Mensaje 22-368 que retira y hace presente la urgencia Suma	Segundo trámite constitucional / Senado				
14 / 368	14/04/2020	Cuenta del Mensaje 46-368 que retira y hace presente la urgencia Suma	Segundo trámite constitucional / Senado				
18 / 368	29/04/2020	Cuenta del Mensaje 70-368 que retira y hace presente la urgencia Discusión inmediata	Segundo trámite constitucional / Senado				
	29/04/2020	Segundo informe de comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización. Pasa a Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía	Segundo trámite constitucional / Senado	Comparado			
21 / 368	05/05/2020	Cuenta del Mensaje 78-368 que retira y hace presente la urgencia Discusión inmediata	Segundo trámite constitucional / Senado				
	11/05/2020	Segundo informe de comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía. Pasa a Comisión de Hacienda	Segundo trámite constitucional / Senado	Comparado			
	11/05/2020	Oficio N° DDHH/131 a la Corte Suprema	Segundo trámite constitucional / Senado				Oficio
23 / 368	13/05/2020	Cuenta del Mensaje 88-368 que retira y hace presente la urgencia Discusión inmediata	Segundo trámite constitucional / Senado				
24 / 368	20/05/2020	Cuenta del Mensaje 98-368 que retira y hace presente la urgencia Discusión inmediata	Segundo trámite constitucional / Senado				
24 / 368	20/05/2020	Cuenta oficio N° 90-2020 de la Corte Suprema	Segundo trámite constitucional / Senado				Oficio
30 / 368	27/05/2020	Cuenta del Mensaje 106-368 que retira y hace presente la urgencia Discusión inmediata	Segundo trámite constitucional / Senado				
31 / 368	02/06/2020	Cuenta del Mensaje 116-368 que retira y hace presente la urgencia Discusión inmediata	Segundo trámite constitucional / Senado				
	02/06/2020	Nuevo plazo para indicaciones. Se amplía plazo para presentar indicaciones hasta el 02/06/2020 a las 17:15 en la Secretaría de la Comisión de Hacienda	Segundo trámite constitucional / Senado				
	02/06/2020	Boletín de indicaciones.	Segundo trámite constitucional / Senado				Indicación
	03/06/2020	Nuevo plazo para indicaciones. Se amplía plazo para presentar indicaciones hasta el 03/06/2020 a las 17:15 en la Secretaría de la Comisión de Hacienda	Segundo trámite constitucional / Senado				
	03/06/2020	Boletín de indicaciones.	Segundo trámite constitucional / Senado				

Política Migratoria. Pese a lo anterior, nunca se avanzó concretamente en materia legislativa, terminando su mandato sin cambios en la ley²⁸.

Actualmente, en el nuevo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2021), se tomaron medidas administrativas con efecto inmediato²⁹; crearon nuevas visas, se suprimió la visa temporaria por motivos laborales, se instauró un procedimiento de regularización migratoria extraordinario y se impulsa un nuevo proyecto de ley de migración y extranjería, inicialmente con indicaciones al proyecto del 2013 (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018)³⁰. Asimismo, el presidente decidió eliminar los Consejos consultivos de la sociedad civil (Bertin, 2018), entre otras tantas medidas mediáticas que han posicionado a los migrantes frente a la opinión pública como la amenaza más grande en la estabilidad del país, asociándolos inclusive, a enfermedades y desempleo³¹. En otras palabras, como afirma Bauman (2016), el pánico hacia las migraciones, se agudiza como ideología de Estado, “confrontando al imperativo categórico moral con el miedo impulsivo provocado por la visión de extranjeros portadores de peligros inescrutables” (p. 95).

La máquina legisladora en Chile, respecto a la migración, en la segunda parte del siglo XX y primeras décadas del siglo XXI, ha mantenido de forma dominante un sustrato ideológico en el que permanece el concepto/idea del extranjero como amenaza que altera la seguridad del país, poniendo en tensión permanente los dispositivos de control legal y social.

3. CONCLUSIONES

A nivel internacional, podríamos señalar, en primer término, que los motivos de la ocurrencia de las últimas migraciones están vinculados a dos causas esenciales. La primera, se refiere a la globalización, que permite obtener rápidamente información (rentas e ingresos) y ha posibilitado, además, una fuerte reducción de los costos del transporte, entre otros. Esas diferencias de rentas y facilidades para trasladarse a los países de la Unión Europea, exacerbaban las intenciones de migración. La segunda, se refiere a la gran diferencia de rentas de la Unión Europea y América del Norte, que se mide con el Producto Interno Bruto (PIB), per cápita.

²⁸En relación a este conjunto de acciones de análisis y diagnóstico sobre el estado de la legislación relativa a los procesos migratorios, nos parece muy significativo el informe final evacuado por el equipo de investigación coordinado por la Dra. Daisy Margarit y compuesto por la Mg. Carolina Galaz, la Dra. Olaya Grau y la Dra. Herminia González. Este informe entregado al gobierno de Bachelet con fecha de enero de 2015, trata de una asesoría para el análisis de la propuesta de Ley de migraciones y recoge la valiosa información de los 8 encuentros consultivos que se llevaron a cabo hasta ese momento. Lo más relevante a consignar, es que se hace urgente definir el sujeto de derecho que corresponde al migrante y así poder trazar rutas de integración desde la llegada hasta la instalación de los mismos. La instalación representa el mayor desafío ya que exige una articulación intersectorial (vivienda, salud y educación entre las más importantes), que además esté inspirada en una concepción de la migración vinculada al desarrollo del país.

²⁹ Este proceso ha desencadenado expulsiones masivas de nacionales haitianos y colombianos, que a su vez les obliga a renunciar a toda solicitud de residencia en Chile por 9 años, así como a toda solicitud de refugio o al estatus de refugiado (DEM, 2018). En el mismo sentido, en el año 2019 se han determinado expulsiones para familias migrantes con hijos e hijas chilenas, rechazando el recurso de amparo presentado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos INDH (El desconcierto, 2019).

³⁰Estas indicaciones buscan modernizar la actual ley – vigente desde 1975 – conciliando las necesidades de control con una política de fronteras abiertas, en donde las personas que lleguen al país puedan ser consideradas como un aporte. La instancia legislativa contempla indicaciones al proyecto que presentara el gobierno en 2013 (Boletín N°8970-06), durante la anterior administración del Presidente Sebastián Piñera. En estas indicaciones se expone un énfasis marcado respecto a la necesidad de un aumento de la seguridad en las fronteras, cerrando los pasos no habilitados para disminuir las opciones de quienes se benefician del negocio ilegal de la trata de personas. Esta indicación, claramente se relaciona más con un control policiaco que con la implementación de una ley de migración que perdure en el tiempo y que ponga su atención en el sujeto migrante como un aporte al desarrollo del país. Es necesario advertir que antes de estas indicaciones, ya en el segundo período presidencial de Bachelet, se hicieron llegar indicaciones al proyecto, en agosto de 2017 (Boletín N°11395-06). Estas indicaciones, en lo sustancial, tenían que ver con el *derecho a la migración*, entendido como un derecho humano superior consignado en nuestra Constitución.

³¹ El clima ha llegado a tal punto que se han generado convocatorias a nivel nacional de marchas llamando a manifestarse, incluso de forma armada, ante la presencia de inmigrantes en el país. En base a esto diversas organizaciones sociales responsabilizaron al Gobierno por el discurso propagado por el mismo oficialismo, donde se ha vinculado el desempleo y el aumento de VIH con los principales migrantes latinoamericanos en el país (Diario U de Chile, 2019).

A partir de ese contexto general y en términos del proceso migratorio global, es necesario señalar que el informe de las Naciones Unidas: *Migración 2018*, para entender las dimensiones en porcentaje, de la población de un continente, indica que los migrantes internacionales durante el año 2015 representaron el 21% de la población de Oceanía, el 15% de la población de América del Norte y el 10% de la población de Europa. Se calcula que en 2015 había 244 millones de migrantes internacionales en todo el mundo (3,3% de la población mundial), lo que representa un incremento respecto de los 155 millones de migrantes estimados en el año 2000 (2,8% de la población mundial). La migración interna es incluso más prevalente: las estimaciones mundiales más recientes indican que más de 740 millones de personas han migrado dentro de su propio país de nacimiento³².

Estas cifras, son la expresión de múltiples desplazamientos de seres humanos por diversas regiones del planeta. Lo interesante es que dichos desplazamientos están determinados, básicamente por razones económicas. La necesidad de tener un trabajo digno y mejor recompensado por salarios que cubran las necesidades de los individuos, la posibilidad de construir un núcleo familiar con proyecciones de futuro basadas en un mayor acceso a la educación, son entre otras las variables más destacables de estos desplazamientos migratorios. Por otro lado, los programas internacionales de migración, desarrollados en el mundo y ejecutados dentro de políticas públicas gubernamentales han ido restringiendo el ingreso de migrantes a los países de todo el orbe. En primera instancia, la necesidad de mano de obra y de aumentar las tasas de natalidad en naciones como las del viejo continente (Europa), ha evolucionado en términos de una racionalización cada vez más exigente respecto a quienes llegan a vivir a un país. Las tensiones internas por discriminación racial, religiosa o cultural siguen generando muertes y mucho odio en las sociedades en que coexisten nativos y extranjeros. En este escenario, se hace cada vez más urgente, desarrollar políticas migratorias que den cuenta de las necesidades y complejidades reales de estos procesos en el siglo XXI. Así mismo, la elaboración de esta jurisprudencia/normativa relativa a los flujos migratorios debe considerar *a priori* que se trata de seres humanos cuyos derechos deben ser respetados en plenitud, para luego ser considerados sujetos de derecho integrados a la sociedad.

En el contexto nacional, el Estado de Chile, desde su independencia y consolidación como República ha seguido un recorrido variado temáticamente, pero en el que permanece una comprensión negativa del migrante.

Como señalábamos en este trabajo, ya el primer cuerpo legal de migración de 1845 se inspiraba en el eje de la productividad y desarrollo económico como fin último. La construcción de la figura/concepto de colono entregaba mejores connotaciones al extranjero, pues lo hacía en el contexto de programas colonizadores. Sin embargo, la situación de vida de estos demostraba muy poco interés del estado por sus condiciones de vida. Del mismo modo, quienes no formaban parte de estos programas eran considerados *foráneos* y de inmediato se les consideraba delincuentes inaceptables.

Este primer cuerpo legal (1845), marca un sentido controlador, en término de las posibles conductas criminales de los migrantes. Esta situación se concreta como veíamos en el artículo, a través de Ley N° 69 de 1953. Aquí se intensifica el prejuicio negativo frente al extranjero, generando una normativa que limita en lo subjetivamente inaceptable. El migrante *fácilmente asimilable* *v/s* *el indeseado*, obedecía a una discriminación cuya base ideológica se encontraba en el corazón de un proyecto político que promovía un mercado productivo que aprobaba o desaprobaba a los individuos en relación a sus capacidades como mano de obra barata.

Como expusimos antes, será la Ley N° 1.094 promulgada en dictadura (1975), el primer cuerpo legal consolidado y de más larga duración, respecto a los desplazamientos migratorios de los extranjeros hacia Chile. Se trata, en efecto, de un texto elaborado durante la noche más larga de la historia de nuestro país, encabezada por el dictador Augusto Pinochet. La coyuntura histórica incide de manera directa en el génesis de esta normativa, introduciendo el texto relativo a la doctrina de seguridad nacional que, en síntesis, pone énfasis en el fuerte control de fronteras y en la sospecha paranoica de que todo extranjero que ingresa al país, fuera de lo programado por la dictadura, es un terrorista y por tanto atentará contra el proyecto neoliberal que comenzaba a instalarse y que se mantendría hasta nuestros días.

³²Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, 2015 y PNUD, 2009.

En más de cuarenta años, desde que se promulgó la ley N°1.094, han pasado muchas cosas en Chile. La vuelta a la democracia en 1990, el acelerado proceso de globalización que por cierto nos incluye y el funcionamiento más ortodoxo del mundo del modelo neoliberal, son algunos de los factores que condicionan de manera muy diferente el desarrollo de las sociedades planetarias. En medio de este *pseudocrecimiento y pseudoprogreso*, se territorializa con fuerza la exigencia de los derechos humanos para todos, más allá de razas, credos o culturas diferentes. La reacción del aparato político se ha traducido en diversos intentos de una nueva legislación migratoria. Es así como los gobiernos de los últimos años han planteado visiones contrapuestas en la materia, reflejados en los cambios por decreto que están lejos de ser parte de un lineamiento estatal uniforme (Vargas, 2018). En este sentido, en nuestro país, y siguiendo el patrón mundial, se plantean las políticas migratorias basadas en la soberanía de Estado y el control de las fronteras, interpretando la categoría de inmigración como consecuencia de acciones individuales de los inmigrantes. De este modo, el país receptor se considera como un agente pasivo (Sassen, 2013), que no está implicado en este proceso y que ve este fenómeno como una amenaza a su constitución, a su orden, a su seguridad nacional.

A su vez, ninguno de los nuevos proyectos descritos en este artículo (2013 y 2017), se ha convertido en ley, por tanto, Chile sigue con una legislación a destiempo respecto a los desafíos migratorios contemporáneos. Además, desde un punto de vista de enfoque de los derechos humanos, ninguno de los proyectos presentados evita la generación de situaciones de discriminación arbitraria en los controles fronterizos, siguiendo con lo planteado en la ley vigente³³ (Colomé y Pavez-Soto, 2018).

En consecuencia, la categoría de migrante ilegal en Chile inhabilita la de sujeto y por ende hay una doble vulneración. Ya viene en una condición de pobreza y al excluirlo de la condición de ciudadanía social se perpetúa y acentúa su marginalidad. Tomando los planteamientos de Procacci (1999), hay una simetría entre la fragilidad del migrante pobre y la fragilización de la idea de ciudadanía social para todos.

En términos concretos, sus derechos se valen de la disciplina del acceso a ese permiso de residencia que para los migrantes equivale al *arendtiano derecho a tener derechos*³⁴ (Mezzadra, 2005). En otras palabras, se supedita el ejercicio de algunos de los derechos a determinadas condiciones exigidas a las personas migrantes para su acceso, la ley de extranjería vigente posee vacíos legales que permiten la discrecionalidad de organismos del Estado, elemento que como se comentó anteriormente, ha estado presente históricamente en los cuerpos legales migratorios en Chile. Estos vacíos permiten la limitación al acceso de servicios básicos, más allá de la categoría migratoria del sujeto, sin importar las circulares ni decretos en áreas como salud o educación. En otras palabras, la puesta en práctica de la legislación se basa en las concepciones implícitas de los objetivos de las políticas que están vigentes (Mármora, 1987), lo que evidencia que cada institución actúa bajo sus propios lineamientos.

Finalmente, en el caso chileno, una ley migratoria totalmente diferente a las propuestas (2013, e indicaciones posteriores), es urgente. Bajo estos parámetros, consideramos dos áreas principales, la protección de los derechos humanos migrantes, tanto en el control fronterizo como en acceso a derechos básicos. Por otro lado, claridad formal en las necesidades de capital humano del país, a través de normas transparentes, evitando arbitrariedades que sólo conducen a incorporar grupos humanos que podrían no tener un espacio formal de trabajo e inserción real en nuestra sociedad, volviéndolos precarios y en tal condición, sus derechos fundamentales pueden ser vulnerados sistemáticamente.

³³Por ejemplo, el Artículo N°44 de la Ley de Extranjería permite al funcionamiento de la Policía de Investigaciones la discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones, generando así la posibilidad de que se produzcan situaciones de discriminación arbitraria por parte de una institución del Estado, que, a su vez, estarían prohibidas en los tratados internacionales firmados y/o suscritos por Chile (Colomé y Pavez-Soto, 2018)

³⁴Arendt caracteriza en forma dramática la situación de las personas sin estado, que han sido desnaturalizadas y privadas de la protección de una comunidad jurídica que las reconoce como miembros. La expresión de Arendt: *el derecho a tener derechos*, tiene que ver precisamente con lo esencial de la problemática de aquellos que se han quedado a la intemperie de la humanidad, es decir, desamparados de ciudadanía y huérfanos de pertenencia a una comunidad jurídica en la que se les reconozca una participación y un ámbito de interacción significativos. En el proyecto filosófico de Arendt, la verdadera realización humana exige una participación en la esfera de la reciprocidad en la que convive la pluralidad de los individuos dentro de una organización colectiva que instaura la igualdad. Dicha igualdad antes que una realidad *sensu stricto* se despliega a través de la creación de una comunidad política que otorga protección jurídica a sus miembros. Véase en detalle Arendt, H. (2006).

Estas dos áreas exigen en definitiva, el tránsito hacia una concepción de la migración que no la considere como una amenaza que deba ser regulada y controlada por la seguridad del Estado, sino como un derecho de sujetos validados en tanto que tal, en un marco legal que los contemple en esa condición o estatus de sujetos³⁵.

La necesidad de una comprensión integral de los procesos migratorios, dejan ver, en última instancia, la ausencia de una política pública sobre este tema, que cobra cada día más relevancia a nivel planetario. La lógica de producción discursiva/legislativa expuesta en este trabajo, a través de la promulgación de normas, decretos y leyes, muestra una desarticulación muy grande respecto de la situación real del país. No se ve con claridad en este accionar productivo/jurídico, objetivos de interés público de largo plazo, contruidos a partir de diagnósticos y análisis en que participe la ciudadanía en su conjunto. La arquitectura fundamental de una política pública en este y todos los ámbitos de desarrollo, implica el interés y beneficio público, cuestión que no se ve con claridad en la trama discursivo/normativa que antes exponíamos. Tampoco es posible identificar una metodología robusta que de una certeza mínima respecto a lo que se propone. Por el contrario, lo que vemos es una tremenda discrecionalidad con la que actúa el sistema político/institucional, construyendo un saber/poder que da cuenta de intereses reducidos a miembros de los sistemas dominantes. Urge, como hemos enunciado, en este desafío por un genuino trabajo legislativo, la inclusión de los sujetos/ciudadanos como voces claves para el diseño de una política migratoria que le de legitimidad y en consecuencia posibilite el desarrollo de una sociedad más inclusiva y con mejores expectativas de futuro.³⁶

REFERENCIAS

- Acevedo, P, Cobos, M y Didier, M. (2018). *Derechos de las y los trabajadores migrantes: estándares internacionales, legislación comparada y perspectivas en Chile*. Observatorio ciudadano. <http://accionag.cl/wp-content/uploads/2018/07/libro-migracion-interior-completo-baja.pdf>(consultado el 15 de mayo de 2019).
- Aguilera, C y Bustos, C. (2017), *Ley Migratoria, ¿Chile está a la altura de los tiempos?* Memoria para optar al título de Periodista Categoría: Reportaje, Universidad de Chile, <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/151249/TESISleymigratoria.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 23 de septiembre de 2019).
- Aja, E. y L Díez (coord.) (2005): La regulación de la inmigración en Europa. Fundación La Caixa, Barcelona.
- Alonso, J. A. (ed.) (2004): Emigración, pobreza y desarrollo. Catarata, Madrid.
- Appleyard, R. (1992): "International migration and development: an unresolved relationship" en *International Migration*, vol. 30, n°3, pp 251-266.
- Arango, J. (2003): "Inmigración y diversidad humana. Una nueva era en las migraciones internacionales" en *Revista de Occidente*, n°268, pp 5-21.
- Arango, J. (2004): "Las migraciones internacionales en un mundo globalizado" en *Vanguardia Dossier* N° 22, Barcelona.
- Arendt, H. (2006). "What is freedom?" en *Between Past and Future. Eight exercises in political thought*. Nueva York: Penguin Books, p. 156.
- Balibar, E. y Wallerstein, I. (1991). *Raza, nación y clase*. Editores Madrid:Lepala D.L.

³⁵Nos referimos ante todo a una validación como sujetos de derecho, que en el espacio de la existencia jurídica, establecen un compromiso vinculante con la sociedad en la que viven (derechos y deberes). Dicho estatus de *subjectum iuris* implica el reconocimiento de ese estar en el espacio jurídico y por tanto, la posibilidad de beneficiarse de una protección legal. De este modo, el migrante puede ser considerado sujeto de derecho, en su situación insoslayable de ser humano, siendo reconocido como tal por la ley. Para una exposición más completa véase Fernández Sessarego C. (2009).

Más allá de esta condición jurídica, pensamos que se hace muy necesario en estos tiempos de catástrofe, volver sobre el sujeto como otro-humano con el cual sostenemos la experiencia ética de la responsabilidad para con ese otro, superando la alienación que significa la clausura en el sí mismo y el olvido del otro. Vivimos en una cultura en la que el Yo se absolutiza y por tanto se proyecta enajenado/distorsionado, incapaz de vincularse a la realidad comunitaria. Para una profundización de este concepto de otro, ver Levinas, E. (1961).

³⁶ Para un desarrollo pertinente a lo expresado en esta última parte del trabajo ver: Franco Corzo, J. (2013).

- Barta, P. y Hannon, P. (1 de julio, 2009): "La crisis afecta las corrientes migratorias internacionales" en Dow Jones Newswire.
- Bertin, X. (2018), *Gobierno eliminó Consejo Consultivo de Migraciones*, La Tercera; en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/gobierno-elimino-consejo-consultivo-migraciones/130670/> (consultado el 23 de septiembre de 2019).
- Cano, V., Soffia M y Martínez J. (2009). Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio. En: Serie de población y Desarrollo. N° 88, CEPAL.
- Castles, S. (2004): "Por qué fracasan las políticas migratorias" en *Migraciones*, 15, pp. 147-184.
- Castles, S. (2000): "International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues" en *International Social Science Journal* 165.
- Carrera, J. y Navarro, N. (1999): *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea*. Textos Fundamentales, Madrid.
- Colomé, S., & Pavez-Soto, I. (2018). "Derechos humanos y política migratoria. Discriminación arbitraria en el control de fronteras en Chile". En *Revista Polis* (Santiago), 17(51) p.p. 113-136.
- Congreso Nacional de Chile (1975), *Decreto Ley N°1094, Establece normas sobre extranjeros en Chile*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Valparaíso.
- Clifford R. The eugenics movement. An encyclopedia. USA: Greenwood Press: 2005
- Dahrendorf, R. (2002): "Algunas verdades sobre la inmigración". Caracas: *El Nacional*, 22-09-2002.
- Departamento de Extranjería y Migración, Gobierno de Chile. (2015), *Migración en Chile: 2005 -2014*. en <http://www.extranjeria.gob.cl/media/2016/06/Anuario.pdf> (consultado el 12 de diciembre del 2016).
- Departamento de Extranjería y Migración, Gobierno de Chile. (2018), *Estimación de Personas Extranjeras Residentes en Chile 31 de diciembre 2018*. en https://www.ine.cl/docs/default-source/default-document-library/estimaci%C3%B3n-de-personas-extranjeras-residentes-en-chile-al-31-de-diciembre-de-2018.pdf?sfvrsn=69145bd2_0 El desconcierto (2019) (consultado el 3 de Julio del 2019)
- Fernández Sessarego, C. (2009). *Derecho de las personas*. 11ª edición. Lima: Grijley.
- Foucault, M. (1973). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona, Gedisa
- Foucault, M. (1977). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la Prisión*. Buenos Aires Siglo XXI.
- Franco Corzo, J. (2013). *Diseño de Políticas Públicas*. México: IEXE Editorial.
- Garretón, M. A. (2000). *La sociedad en que vivi(re)mos*. Introducción sociológica al cambio de siglo. Ediciones LOM, Santiago.
- (2007). *Del post-pinochetismo a la sociedad democrática. Globalización y Política en el bicentenario*. Arena Abierta, Debate, Random House Mondadori, Santiago.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), (2020). *Censo de 1907*. En <http://www.ine.cl/canales/usuarios/edoc.online/censos/pdf/censo.1907.pdf> (consulta 15 de mayo de 2020)
- Jordán, J. M. et al. (1999): *Economía de la Unión Europea*. Civitas. Madrid.
- Lacomba, J. (2001): "Teorías y Prácticas de la inmigración. De los modelos explicativos a los relatos y proyectos migratorios" III Coloquio Internacional de Geocrítica. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788], N. ° 94 (3).
- Levinas, E., (1961). *Totalité Infini*, La Haye: M. Nijhoff.
- Massey, D., Arango, J. et al. (1998): *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Clarendon Press, Oxford.
- Mangas, A. y Liñan, D. (1999): *Instituciones y Derechos de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid.
- Mármora, L. (1987). *Las Políticas de Migraciones Internacionales: elementos para su definición* en *Revista del CIM*, Vol. 5, No.7. p.p 12-25.
- Martínez, C. (1991) "Políticas colonizadoras de Chile en el siglo XIX: La ilusión modernizadora, Araucanía 1813-1913", *Estudios Sociales*, N° 69. pp.79-91.
- Martínez, J. (2003). *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*, Cepal, serie Población y Desarrollo, 44, LC/L.1974-P, Santiago de Chile.
- Memorial de Valparaíso. 2001. Santiago de Chile: Ril Editores.
- Mezzadra, S. (2005). *Derecho de fuga, Migraciones, ciudadanía y globalización*. Traficantes de Sueños, Madrid.
- Ministerio de Educación, Gobierno de Chile. (2018). *Migración y sistema escolar en Chile, en Informe estado del arte migración y sistema escolar en Chile, Argentina y España*. David Martínez/Ph. D. Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto Ministerio de Educación en <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2018/06/Estado-del-arte-migraci%C3%B3n-y-sistema-escolar-en-Chile-Argentina-y-Espa%C3%B1a.pdf>. (consultado el 5 de marzo de 2020).

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública del Gobierno de Chile. (2018), *Minuta: Reforma migratoria y política nacional de migraciones y extranjería*. Ver en: https://cdn.digital.gob.cl/filer_p (consultado el 15 de mayo de 2020).
- Mondaca, C. y Gajardo, Y. (2013). “La Educación Intercultural Bilingüe en la Región de Arica y Parinacota, 1980-2010” en *Dialogo Andino*, 42.p.p. 69-87.
- Mora, M. (2018). *Política educativa para migrantes en Chile: un silencio elocuente* en *Polis* (Santiago), 17(49) p.p. 231-257.
- Miranda M, Vallejo G, (comps). *Darwinismo social y eugenesia en el mundo latino*. Argentina: Siglo XXI; 2005.
- Nieto, J.A. (2001): *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- Norambuena, C. y Bravo, G. (2018): *Procesos Migratorios en Chile*, ANEPE, Santiago, Chile. *New York Times*, 1/11/2018.
- Olea, H. (2013), *Derechos humanos de los migrantes y refugiados. Análisis del proyecto de Ley de Migración y Extranjería*, en: Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile Año 2013. Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Centro de Derechos Humanos.
- Oyarzun, J y Molina, L (2002): *Movimientos migratorios internacionales: un análisis económico*. Documento de trabajo 2002-013, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.
- Palacios, Nicolás (1904). *Raza chilena*. Valparaíso: Imprenta y Litografía Alemana.
- Palominos, S. (2013). *Perfil de políticas culturales de Chile*. World CP International Database of Cultural Policies, International Federation of Arts Councils and Cultural Agencies, Sydney.
- Pereyra, B. (1999). Más allá de la ciudadanía formal. La inmigración chilena en Buenos Aires, en *Cuadernos para el debate*, N°4, IDES, Buenos Aires.
- Procacci, G. (1999). *Ciudadanos pobres: La ciudadanía social y la crisis de los Estados de bienestar*. en *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*.
- Reher, D.; Requena, M.; Sanz, A.(Coord.) (2011): “La inmigración en España: perspectivas innovadoras” *Revista Internacional de Sociología (RIS)* Vol. 69, No M1, pp.9-44.
- Rojas N. y Silva C. (2016). *La migración en Chile: Breve reporte y caracterización*. Informe OBIMID. Santiago: DEM y OBIMID.
- Sagarra, E. (2002): “Un nuevo status de extranjero en España (el inmigrante, irregular, empadronado, trabajando y con orden de expulsión)”. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 1, pp. 89-98.
- Sandoval R. (2016). *Hacia una Política Nacional Migratoria en Racismo en Chile, la piel como marca de la inmigración*, Coord. Tijoux, M. E. Editorial: Universitaria. Santiago, Chile.
- Sassen, S. (2013). *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*. Editorial Siglo XXI, España.
- Servicio Jesuita a Migrantes. (2016). *Avances y desafíos en materia migratoria en Chile* en http://www.sjmchile.org/wp-content/uploads/2016/12/avance_migratorios_co1-impreso.pdf (consultado el 25 de Agosto de 2019)
- Stefoni, C. (2011). *Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante* en *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías / Coord. Bela Feldman-Bianco et al. - Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO: Universidad Alberto Hurtado, 2011. (En FLACSO Serie Foro; en CLACSO Colección Cátedra Iberoamericana de Estudios sobre Migraciones)*.
- Sutcliffe, B. (1998): *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*. Hegoa, Bilbao.
- Tijoux, M. E. y Diaz Letelier, G. (2014), *Inmigrantes, los “nuevos bárbaros” en la gramática biopolítica de los estados contemporáneos*, en *Quadranti – Rivista Internazionale di Filosofia Contemporanea – Volume II, n° 1* <http://www.rivistaquadranti.eu/riviste/02/Tijoux&Letelier.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2020)
- Vargas, F. (2018), *Derechos de las personas migrantes y refugiadas: cambios en materia migratoria en Chile*, en: Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile Año 2018, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales; Tomás Vial Solar (editor general) Centro de Derechos Humanos.

- Velasco, J. C. (2008). “Desafíos Políticos de los Países de Inmigración”, en *Confluencia XXI. Revista de Pensamiento Político*, México, Vol. 3, p.p.23-35.
- Velasco, J. C. (2009). “Transnacionalismo Migratorio y Ciudadanía”, en *Claves de razón práctica*, Madrid, n. ° 197. p.p.32-41.
- Wood, B. (1994), *Estrategias de desarrollo y emigración: vinculaciones y posibles lecciones*, en *Desarrollo*, N°24, CIDIA, San José.

Citation: Prof. Dr. Jorge Brower Beltramin & Mg Lisbeth Simón. "Migración En Chile: Legislación Versus Vulneración De Los Derechos Humanos" *International Journal of Humanities Social Sciences and Education (IJHSSE)*, vol 9, no. 8, 2022, pp. 146-161. DOI: <https://doi.org/10.20431/2349-0381.0908015>.

Copyright: © 2022 Authors. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.