

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Migraciones

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2018 - No. 23

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 23, diciembre de 2018
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>
<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Comité Asesor Internacional

- Doctor Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela (USC), España.
- Doctora Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Marco Cepik Ph.D., Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, IUPERJ, Brasil.
- Chris Garcés Ph.D., Universidad de Cuenca, Ecuador.

Consejo Editorial de URVIO

- Doctor Marco Córdova, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.
- Doctor (candidato) Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador.
- Doctora Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Doctora (candidata) Gilda Guerrero, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Director de FLACSO, sede Ecuador

Dr. Juan Ponce Jarrín

Director de URVIO

Dr. Fredy Rivera

Editor General de URVIO

Mtr. Liosday Landaburo

Asistente Editorial

Martín Scarpacci

Edición de estilo

Alas Letras

Dirección de arte

Martín Scarpacci e Ileri Ceja Cárdenas

Imagen de portada y carátulas

Edu León

Diagramación

Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

Envío de artículos

revistaurvio@flacso.org.ec

FLACSO, sede Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego

de Almagro. Quito, Ecuador

www.flacso.edu.ec

Tel.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2018 - No. 23

Tema central

- De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de “políticas de control con rostro (in)humano” 10-28
Jacques Ramírez Gallegos
- Migraciones y fronteras en la época del fetichismo de la ley 29-43
Yerko Castro Neira
- Migración como violencia de Estado. El sur de México como escenario 44-56
Marco Polo Álvarez Domínguez
- Miradas desde el sur de México sobre seguridad y frontera 57-72
Diego Noel Ramos Rojas, Enrique Coraza de los Santos y Santiago Martínez Junco
- Reconfiguración social: entre la migración y la percepción inseguridad en Lima, Perú 73-90
Elder Cuevas-Calderón
- Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? 91-109
Ana Paula Penchaszadeh y Lila Emilse García
- Propuestas para regular las migraciones en Chile y la obstinación del securitismo 110-126
Sebastián Concha Villanueva

Misceláneo

Sistemas de detección de disparos: ¿son eficaces para controlar la violencia con armas de fuego en América Latina? 128-141
Juan R. Aguilar

La Ley de Seguridad Interior en México: entre la razón de Estado y la justificación de los derechos humanos 142-159
Laura Nelly Medellín Mendoza

Reseñas

Inteligencia Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar? (Daniel Sansó-Rubert Pascual) 161-165
Luis Umbría Acosta

Política editorial. 166-173

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2018 - No. 23

Central topic

From the age of migration to the century of security: the emergence of 'control policy with a (in)human face'	10-28
<i>Jacques Ramírez Gallegos</i>	
Migrations and borders in the age of the fetishism of the law	29-43
<i>Yerko Castro Neira</i>	
Migration as state violence. Southern Mexico as stage	44-56
<i>Marco Polo Álvarez Domínguez</i>	
Gazes from southern Mexico on security and border	57-72
<i>Diego Noel Ramos Rojas, Enrique Coraza de los Santos y Santiago Martínez Junco</i>	
Social Reconfiguration: Between Migration and Insecurity Perception in Lima, Peru	73-90
<i>Elder Cuevas-Calderón</i>	
Migration policy and security in Argentina today: human rights paradigm jeopardizes?	91-109
<i>Ana Paula Penchaszadeh y Lila Emilse García</i>	
Proposals to regulate migrations in Chile and the obstinacy of securitism	110-126
<i>Sebastián Concha Villanueva</i>	

Misceláneo

Gunshot detection systems: Are they effective in controlling firearms
violence in Latin America? 128-141
Juan R. Aguilar

The Law of Internal Security in Mexico: between the reason of State and
the justification of human rights 142-159
Laura Nelly Medellín Mendoza

Books reviews

Inteligencia Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado
en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar?
(Daniel Sansó-Rubert Pascual) 161-165
Luis Umbría Acosta

Política editorial. 166-173

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2018 - No. 23

Tema Central

Era da migração ao século da segurança: o surgimento de 'políticas de controle com rosto (des)humano'	10-28
<i>Jacques Ramírez Gallegos</i>	
Migrações e fronteiras na era do fetichismo da lei	29-43
<i>Yerko Castro Neira</i>	
Migração comoviolência de Estado. O sul do México como cenário	44-56
<i>Marco Polo Álvarez Domínguez</i>	
Olhares do sul do México sobre segurança e fronteira	57-72
<i>Diego Noel Ramos Rojas, Enrique Coraza de los Santos y Santiago Martínez Junco</i>	
Reconfiguração social: Entre a percepção da migração e insegurança em Lima, Peru	73-90
<i>Elder Cuevas-Calderón</i>	
Política migratória e segurança na Argentina hoje: o paradigma de direitos humanos em xeque	91-109
<i>Ana Paula Penchaszadeh y Lila Emilse García</i>	
Propostas para regulamentar as migrações no Chile e a obstinação do securitismo	110-126
<i>Sebastián Concha Villanueva</i>	

Diversos

Sistemas de detecção de tiros ¿São eficazes no controle da violência com armas de fogo na América Latina? 128-141
Juan R. Aguilar

A Lei de Segurança Interna no México: entre a razão do Estado e a justificação dos direitos humanos 142-159
Laura Nelly Medellín Mendoza

Resenha

Inteligencia Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar? (Daniel Sansó-Rubert Pascual) 161-165
Luis Umbría Acosta

Política editorial. 166-173

Propuestas para regular las migraciones en Chile y la obstinación del securitismo

Proposals to regulate migrations in Chile and the obstinacy of securitism

Propostas para regulamentar as migrações no Chile e a obstinação do securitismo

Sebastián Concha Villanueva¹

Fecha de envío: 30 de agosto de 2018

Fecha de aceptación: 22 de octubre de 2018

Resumen

El siguiente artículo tiene como objetivo analizar de manera comparativa los proyectos para regular las migraciones en Chile de los Gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. Se argumenta que ambos comparten un rasgo común: pese a contener elementos que se basan en la promoción de derechos, mantienen características que se corresponden con una lógica de control. Se resume el fenómeno chileno de la inmigración, que motiva a crear una normativa que reemplace a la vigente; se analiza la actual Ley de Extranjería y se establece un marco comparativo que dirime las particularidades de las propuestas de Ley Migratoria hechas por los Gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera.

Palabras clave: Chile; migraciones internacionales; seguridad; políticas migratorias

Abstract

This paper aims to analyze, in a comparative perspective, the projects to regulate migrations in Chile presented by the governments of Michelle Bachelet and Sebastian Piñera. It is argued that both share a common feature: despite having elements based on the promotion of rights, they maintain traits that correspond to a control logic. We summarize the Chilean phenomenon of immigration that motivates the creation of a new regulation, analyze the present law and, finally, establish a comparative framework that addresses the particularities of the proposed immigration laws made by the Michelle Bachelet and Sebastian Piñera governments.

Key words: Chile; international migrations; migratory policies; security

Resumo

O artigo pretende analisar numa perspectiva comparativa os projetos para regular as migrações no Chile dos governos de Michelle Bachelet e Sebastian Piñera. Argumenta-se que ambos com-

¹ Universidad Católica de Chile, Chile, snconcha@uc.cl

partilham uma característica comum: apesar de promover elementos que são baseados na promoção de direitos, eles manter traços que correspondem a uma lógica de controle. Para alcançar o que foi proposto, primeiramente, é elaborada uma relação do aparato teórico utilizado; em segundo lugar, resume o fenômeno chileno da imigração que motiva a criação de uma nova regulamentação; terceiro, a presente lei é analisada; finalmente, é estabelecido um quadro comparativo que aborda as particularidades das leis de imigração propostas pelos governos Michelle Bachelet e Sebastian Piñera.

Palavras chave: Chile; migrações internacionais; políticas migratórias; segurança

Introducción

Pese a que las evidencias comprueban que el aumento de inmigrantes en Chile es una realidad latente desde la década de los 90, el tema recién entró en el debate público a partir de las elecciones presidenciales de 2017 (Doña 2018). En su campaña, a la usanza de Donald Trump, el actual presidente Sebastián Piñera sugirió que la inusitada llegada masiva de extranjeros podría afectar negativamente a la economía del país y acrecentar el número de actos delictivos. Al mismo tiempo, ya en su ocaso, el Gobierno de Michelle Bachelet urgía al Congreso para que aprobase su proyecto de Ley de Migraciones, basado, según ellos, en un enfoque de derechos humanos. Por su parte, el derrotado ex candidato del oficialismo, Alejandro Guillier, defendía débilmente la propuesta del bacheletismo frente a los efectivos embates de su principal oponente en las elecciones (ADN 2017).²

² Es importante destacar que Alejandro Guillier también consideró públicamente, casi en paralelo a sus comentarios

La discusión sobre el fenómeno de la migración en la arena política transformó el tema en un medio para manipular el capital político. El debate se trasladó, como era de esperar, a la esfera de la persona común. En consecuencia, se comenzaron a evidenciar una serie de visiones que representaban los principales enfoques para abordar el problema migratorio.³ Paralelamente, se empezaron a masificar aquellos prejuicios que rayaban en el racismo y la xenofobia, ya con una larga data. Estos no solo se expresaban a través de la palabra, sino también de la violencia explícita.

No se puede pasar por alto que la presencia de la migración en el debate público en los tiempos previos a las campañas presidenciales de 2017 era prácticamente nula (Doña 2018). Todas las iniciativas estatales al respecto, desde el retorno de la democracia, han pasado desapercibidas, incluso para aquellos que se mueven dentro de la administración pública. La inexistencia de una política migratoria concreta y, peor aún, de un discurso definido lo demuestra. Por el momento, una obsoleta ley sobre migraciones, que se plantea desde un modelo de seguridad, ordena el panorama: el decreto ley N° 1094, creado por la dictadura de Augusto Pinochet en 1975 (Martínez 2002; Cano y Soffia 2009; Stefoni 2011a; Thayer 2013; Agar 2016; Doña 2018).

En la actualidad, el Gobierno de Sebastián Piñera está planteando una reforma para reemplazar el marco normativo vigente. La oposición ha considerado que la propuesta supone un trato al inmigrante alejado de los

positivos sobre los inmigrantes, que era necesaria la creación de una ley migratoria selectiva (ADN 2016).

³ Estos enfoques se expresan en los tres modelos de gobernanza migratoria estipulados en la sección teórica del artículo: de securitización, de beneficios compartidos y de desarrollo humano para las migraciones.

derechos humanos. Muchos piensan que este debate continúa la politización de la problemática migratoria iniciada en las últimas campañas presidenciales.⁴ Por ello, es fundamental reconocer cuáles son en realidad las alternativas que se barajan al reglamento creado en la dictadura, de acuerdo con lo que los actores del mundo político han planteado concretamente, más allá de su discurso público.

La politización de los temas migratorios es una de las preocupaciones iniciales de este artículo. Esto, porque puede tener como consecuencia que el foco del debate se aleje de la identidad de las propuestas sobre migraciones y se generen espacios para propagar discursos falaces y peligrosos. Teniendo en cuenta lo anterior, la importancia de estudiar comparativamente las propuestas de Ley Migratoria de Chile efectuadas en democracia radica en la posibilidad de evidenciar las principales características de los proyectos sobre migración defendidos en la arena política chilena.

Este artículo pretende ser, al mismo tiempo, continuación de una serie de trabajos que proponen fundamentalmente dos cosas: primero, que el decreto ley N° 1094 y sus respectivas modificaciones se basan en anacrónicos principios de seguridad y control; segundo, que por lo anterior, debe ser propuesto un nuevo ordenamiento, que respete los derechos humanos (Martínez 2002; Cano y Soffia 2009; Stefoni 2011a; Thayer 2013; Agar 2016; Doña 2018). Para alcanzar el objetivo propuesto, se cotejan los discursos subyacentes a las propuestas de Ley de Migración de Michelle Bachelet (2017) y Sebastián Piñera (2015), incluidas las indicaciones incorporadas en 2018. Se discute cuáles son los mode-

los de gobernanza migratoria que promueven estas nuevas propuestas de política migratoria.

El principal argumento de este artículo es que todos los proyectos sobre política migratoria en Chile propuestos en democracia comparten un rasgo común: mantienen, pese a sus diferencias, ciertas lógicas enfocadas en el control y, en menor medida, en el desarrollo económico. El texto se organiza de la siguiente manera: primero, se analiza el aparatage teórico; segundo, se resume el fenómeno chileno de la inmigración, que motiva la creación de una normativa para reemplazar la vigente; tercero, se analiza la actual Ley de Extranjería. Por último, se establece un marco comparativo que dirime las particularidades de las propuestas de Ley Migratoria hechas por los Gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera.

¿Cómo entender el sentido de una política migratoria?

Para comprender el perfil de las propuestas migratorias hechas en Chile desde la llegada de la democracia y el conjunto normativo sobre migraciones vigente, se apela al concepto de gobernanza migratoria y a las diferentes categorías que existen con respecto a sus posibles modelos. El término “gobernanza migratoria” es definido por Lelio Mármora (2010) como el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características y efectos de los movimientos migratorios, así como las posibilidades e intencionalidad de los Estados para responder a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia. El mismo autor plantea que existen tres modelos posibles de gobernanza migratoria: el de securitización, el de beneficios compartidos y el de desarrollo

⁴ Para mayor información, revisar Durán Migliardi y Thayer (2017).

Tabla 1. Modelos de gobernanza migratoria

Modelo de securitización	Modelo de beneficios compartidos	Modelo de desarrollo humano para las migraciones
Políticas migratorias enfocadas en resguardar la seguridad nacional, social, cultural y laboral del país receptor. El acceso del migrante a los derechos depende de su estatus de regularidad.	Políticas migratorias enfocadas en lograr beneficios económicos tanto para el país emisor como para el receptor. Los marcos jurídicos buscan regular los flujos migratorios bajo la lógica de la oferta y la demanda.	Políticas migratorias que parten de una posición ética que vincula las migraciones con los derechos humanos. Los marcos jurídicos se basan en el principio del derecho a la libre circulación y residencia.

Fuente: Mármora 2010.

humano para las migraciones. A continuación, la tabla 1 presenta las definiciones de cada uno.

Es necesario aclarar que la constitución de un modelo de gobernanza migratoria no deviene del mero ideal, sino de un diálogo entre el Estado y la realidad. Por lo tanto, la construcción de cualquier normativa sobre migraciones va a estar condicionada por una contingencia determinada, que contiene varios factores. Como consecuencia, la identidad de un reglamento de extranjería no abarca un único modelo. Como indican Cornelius y Tsuda (2004), una política puede contener disposiciones que representan diferentes discursos. Es factible que en su puesta en práctica se vean efectos diferentes a los esperados.

El mencionado fenómeno, como sugiere Jacques Ramírez (2017), puede ser explicado mediante el término “yuxtaposición”: una política migratoria, en función de su relación con la práctica, se puede yuxtaponer con otra. Los casos más paradigmáticos han sido entendidos bajo el alero del concepto “paradoja liberal”. En referencia a la actitud de los Estados liberales frente a la inmigración, este indica: “La lógica económica del

liberalismo es de apertura, pero la lógica política y legal es de cierre” (Hollifield 2004, 887). Esa idea es trasladada al contexto latinoamericano por Acosta y Freier (2015), quienes plantean que en los países de la región existe una contradicción entre sus discursos sobre migraciones y sus marcos jurídicos vigentes. En términos específicos, sostienen que se arenga por la creación de instancias que vinculen el fenómeno migratorio con los derechos humanos, pero, paralelamente, se mantienen prácticas de control.

Sobre el fenómeno anterior, a partir del estudio de la realidad argentina, Eduardo Domenech acuña la noción de “políticas de control con rostro humano”. Alude a los casos en los que, mediante la invocación de consignas vinculadas a los derechos humanos, se legitiman instrumentos para la coerción y la restricción de los flujos migratorios (Domenech 2013, 121). Esto es, como se quiere demostrar, lo que está ocurriendo con Chile.⁵

⁵ Es importante destacar que Eduardo Domenech critica de manera explícita la noción de gobernanza migratoria (a la que denomina “gubernabilidad migratoria”), por constituir una perspectiva del Estado para estructurar prácticas que regulen la “inmigración irregular” (Domenech 2013, 35).

La migración en Chile

El entendimiento de las acciones estatales que buscan regular las migraciones pasa por reconocer las situaciones que estas deben enfrentar (Castles 2008). Por tanto, el objetivo de esta sección es generar un panorama global sobre el fenómeno migratorio en Chile a partir del retorno de la democracia. De esa manera, es posible determinar la coyuntura de la que la actual ley no se encarga satisfactoriamente, y que una posible nueva normativa debe abordar.

En términos generales, la situación de la migración en este periodo está marcada por el incremento constante de extranjeros que residen en el país. La mayoría de la población migrante está conformada por ciudadanos de nacionalidad argentina, peruana, colombiana, haitiana y venezolana. En total, el número de residentes nacidos fuera de Chile es de 746 465, lo que constituye el 4,35% del total de la población (INE 2018). No obstante, el Departamento de Extranjería y Migración, como indican diversos medios de prensa, estima que son 1 119 267 (Vásquez y Blanco 2018). Pese a que los peruanos son mayoría, en relación con el universo absoluto de la comunidad extranjera, se observa un crecimiento cada vez más elevado de arribos de personas haitianas y venezolanas.⁶ Dentro de las razones que hacen atractivo al país para los foráneos destacan su estabilidad política, su alto nivel de seguridad pública, su estabilidad financiera e incluso, prosperidad, cuando se compara con otras naciones de Sudamérica (Agar y Esponda 2015). A ello se añaden factores relacionados con el panorama internacional, marcado por fuertes crisis económicas en los países de origen, la cer-

⁶ El aumento de la presencia de extranjeros de estas nacionalidades obedece sobre todo a las crisis económicas y políticas que padecen sus países de origen.

canía geográfica de estos con Chile y el endurecimiento de las políticas migratorias en los Estados de mayor desarrollo (Stefoni 2011b, 61).

A continuación, se analizan brevemente los principales grupos de extranjeros que han llegado a residir en Chile en el periodo que inicia con el retorno de la democracia. Se consideran dos puntos: el crecimiento de la llegada de las comunidades que se estudian y sus causas.

Para comenzar, es importante recalcar que los principales estudios académicos sobre la migración en Chile coinciden en que a partir de los 90 se evidencian ostensibles modificaciones del fenómeno, relacionadas sobre todo con el aumento constante de extranjeros en el país (Martínez 2003; Doña y Levinson 2004; Cano y Soffia 2009; Stefoni 2011a; Agar y Esponda 2015). El origen de los recién llegados, a diferencia de lo que ocurría en tiempos anteriores, ya no era mayoritariamente europeo, sino latinoamericano (Stefoni 2011b, 114). Además, en los albores de la democracia se suscitó un simbólico —por lo numéricamente bajo— arribo de personas que nacieron de padres chilenos exiliados por la dictadura de Augusto Pinochet. Estos, al haber nacido en el exterior, eran considerados por los marcos jurídicos existentes como extranjeros (Doña 2010, 12).

Como ya se mencionó, la población inmigrante con más presencia en Chile es la peruana. El origen de su llegada se remonta a la dictadura (Stefoni 2002, 120), sin embargo, con el retorno de la democracia arribó un considerable número de personas, que se sumaron a la pequeña comunidad conformada por refugiados y pobladores de altos ingresos (Doña 2010, 12). Según el censo de 1992, el número de peruanos en el país era de 7649 (INE 1992). Si bien su presencia en ese periodo era baja, en comparación con la de los argentinos —que era de 34 415 (INE 1992)—, en el transcurso de

una década creció en un 395%, hasta ser 37 860 (Martínez 2003, 32). En la actualidad, del total de extranjeros residentes en Chile, el 25,3% proviene de Perú –cifra que representa a 187 756 personas– (INE 2018). Es el grupo migrante más significativo. La causa principal radica en la agudización de la crisis económica en Perú en los 90, que obligó a los nacionales peruanos de más bajos recursos, en especial los de la zona norte del país (Chimbote, Chiclayo y Trujillo), a emigrar a la nación extranjera más cercana, relativamente más próspera en términos económicos (Stefoni 2002, 120).

La segunda población migrante es la colombiana, que representa el 14,2% del total de extranjeros en Chile, con 105 445 personas (INE 2018). De acuerdo con el censo de 1992, eran 1666 (INE 1992), pero, a partir de 2010, su presencia se incrementó 29,4 veces; en 2013 ascendió a 48 894 personas (MIDEPLAN 2013). Las razones fundamentales de la llegada masiva de colombianos al país austral son dos: la estabilidad política y económica de Chile y el conflicto armado que ha asediado a Colombia desde hace 60 años (Charry Mora 2017, 6).

En la tercera posición se encuentran los migrantes venezolanos, quienes representan el 11,2% del total (INE 2018). Es imperativo destacar que su aumento ha sido vertiginoso, pues en 2010 el número de visas entregadas a personas de esa nacionalidad no sobrepasaba la cifra de 1000, mientras que en 2017 fueron distribuidas 83 390 (INE 2018). Este dato, por supuesto, no toma en cuenta a quienes han llegado con posterioridad. La razón de la masiva llegada de personas venezolanas que solicitan residir en la nación chilena es la crisis política, económica y social que sufre su país debido a la intransigencia del Gobierno de turno con respecto a la modificación de políticas públicas que no se ajustan a las nece-

sidades básicas y a los derechos de la sociedad civil (Briceño Monzillo 2018, 1).

En la cuarta posición se encuentra la población boliviana, con 73 796 inmigrantes en Chile, lo que representa el 9,9% del total (INE 2018). Al igual que los migrantes peruanos, los bolivianos aumentaron su flujo de entrada a partir de los 90, momento en el que eran solo 7935 personas (INE 1992). Si bien es acertado indicar que la llegada de ciudadanos de Bolivia a Chile se debe a la precaria situación económica que padeció el país andino en los 90, es importante considerar como un factor importante la petición de visa a nacionales bolivianos por parte de España y otros países desarrollados, a partir de la segunda mitad de la década de 2000 (Igor 2008, 28).

Otra importante población inmigrante en Chile es la ecuatoriana, que configura el 3,7% del total nacional, con 27 692 personas (INE 2018). La primera gran oleada de personas con nacionalidad ecuatoriana fue en los años 90, con 2267. En la actualidad, el número se ha triplicado.

En suma, a partir de los 90 se empieza a observar un considerable incremento de la población migrante en Chile, sobre todo de personas provenientes de países sudamericanos. Si en los 80 los extranjeros en el país no representaban más del 0,7% del total de la población (INE 1982), en la actualidad son el 4,35% (INE 2018).

Marco normativo sobre migraciones en Chile

En esta sección se analizan las principales características del conjunto jurídico que norma los asuntos migratorios en Chile. Se indica que, pese a todas sus modificaciones, el

vigente decreto ley N°1094 no satisface las necesidades de la actual contingencia, ya que mantiene un anacrónico perfil de seguridad y control.

El fenómeno de la migración está regulado en Chile por cinco disposiciones jurídicas. La más importante es el decreto ley N° 1094, creado en 1975 por la dictadura de Augusto Pinochet. Las otras cuatro son: la Ley N° 18252 de 1983, que modifica algunos aspectos de la normativa anterior y establece normas sobre extranjeros; el decreto supremo N° 597 de 1984, que reglamenta el funcionamiento de la burocracia migratoria; el decreto supremo N° 818 de 1983, que delega al Ministerio del Interior facultades sobre extranjeros; la resolución N° 296 de 1995, que dirime el valor de los derechos de los extranjeros que residen en el país mediante la adquisición de visas; el decreto con fuerza de ley N° 69 de 1953 y el decreto supremo N°5142 de 1960, que establece las normas sobre nacionalización de extranjeros (Stefoni 2011b, 64).

Pese a que Chile ha ratificado diversos acuerdos internacionales que vinculan el tema migratorio con los derechos humanos —el principal: la “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” (CMW)— el marco normativo nacional vigente se asienta en lógicas de control y seguridad (Cano y Soffia 2009; Stefoni 2010; Thayer 2013; Lara 2014; Doña 2018). Esto ocurre por dos razones. La primera es que las reglamentaciones imperantes no logran establecer disposiciones concretas para la protección de los derechos de los migrantes (Stefoni 2011b, 65). La segunda es que dejan un amplio margen de discrecionalidad a los órganos estatales competentes en la determinación de quiénes pueden o no ingresar al país o pueden ser su-

jetos de expulsión (Lawson y Rodríguez 2016, 237).

La falta de mecanismos que resguarden los derechos de los migrantes se entiende al visualizar el decreto Ley N° 1094 desde una perspectiva histórica. La dictadura militar de Augusto Pinochet fundó buena parte de sus políticas en el principio de la seguridad nacional, por lo que todo elemento externo al país era considerado una potencial amenaza a los objetivos del régimen. Por lo tanto, su fin principal era la restricción del ingreso de extranjeros (Lara 2014, 81). Ejemplos paradigmáticos de esta lógica de exclusión eran las trabas burocráticas que se imponían al foráneo cuando deseaba salir y regresar nuevamente a Chile, o cuando ingresaba de manera irregular para solicitar asilo (Lara Escalona 2014, 85).

Desde el retorno de la democracia hasta la actualidad, se han elaborado una serie de disposiciones migratorias fundamentadas en la promoción de los derechos humanos (Agar y Esponda 2015, 100). Dentro de los mandatos que se han sumado al reglamento efectuado en dictadura destacan la derogación de las indicaciones de salida y entrada de residentes extranjeros en las fronteras nacionales, el reconocimiento del principio de no devolución para aquellos foráneos que lleguen al país y soliciten asilo y la incorporación de la posibilidad, para quienes estén pidiendo una visa temporaria sujeta a contrato, de obtener un permiso para trabajar por el periodo que dure el proceso (Stefoni 2011b, 68).

Además de las enmiendas al documento jurídico más importante sobre materia migratoria en Chile, los Gobiernos democráticos han realizado importantes avances en lo que respecta a la relación entre migración y derechos humanos. Destacan la Ley N° 20430 de 2010, que reconoce los acuerdos internacio-

nales sobre protección de refugiados firmados por Chile y la Ley N° 20507, propuesta por el primer Gobierno de Michelle Bachelet, en 2010, y promulgada por el presidente Sebastián Piñera en 2011. La finalidad de esta última es tipificar el delito de tráfico de personas y dirimir las formas para su prevención. Por último, el instructivo presidencial N° 9 tiene, en términos generales, el objetivo de garantizar el trato igualitario a los extranjeros que residan legalmente en el país mediante el aseguramiento del acceso a la educación, la salud y el trabajo (Agar y Esponda 2015, 101).

Pese a todos los esfuerzos por asegurar el acceso de los migrantes a los derechos fundamentales, no se ha logrado modificar el sesgo securitista de la Ley de Extranjería. Este fenómeno es conocido como “la política de la no política”, ya que evidencia una paradoja en la que la normativa vigente, de naturaleza evidentemente conservadora, la cual coexiste con una serie de acciones efectuadas por los Gobiernos de turno (Stefoni 2011a). El problema de esto es que las últimas medidas no han sido aprobadas por el Congreso, por lo que se hace muy fácil para un nuevo Gobierno eliminarlas o cambiarlas.

Debate sobre política migratoria en el Chile democrático

La idea de que la vigente Ley de Extranjería no puede enfrentar eficazmente el actual fenómeno migratorio en Chile es aceptada por todas las partes inmersas en el debate sobre el tema, con algún grado de injerencia sobre él. Sin embargo, la forma mediante la cual cada uno de los actores opina acerca del tema se reduce a la divulgación de vagas consignas, sobre todo en el caso de los que tienen más

tribuna mediática y poder de decisión. Por tal razón, en esta sección se analizan de manera comparativa los proyectos de Ley de Migración propuestos por los Gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. Dado que estas constituyen las proposiciones con más posibilidades de reemplazar a la normativa actual, se determina en qué modelo se enmarca cada una. Se aclara que el documento divulgado por el presidente Piñera en 2018 es el mismo que elaboró en 2013, solo que en esta ocasión agregó algunas indicaciones, que incorporan elementos del plan de Bachelet.

Para lograr lo que se propone, se cotejan los siguientes puntos: principales consignas, objetivos, derechos, obligaciones, categorías migratorias, ingreso al país, egreso del país, instituciones participantes y Registro Nacional de Extranjeros. La tabla 2 recoge el primero.

En ambos casos está presente el concepto de “migración segura”, que entiende, por un lado, que las migraciones deben ser abordadas desde la perspectiva de la seguridad y, por el otro, que el migrante debe ser protegido en su proceso de regularización. Se plantea que

Tabla 2. Principales consignas

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Se caracteriza por proponer el término “migración segura”. Este concepto vincula explícitamente el fenómeno migratorio con la seguridad y, de modo paralelo, con la idea de amparar al migrante frente a cualquier trasgresión contra su persona.	Incorpora el concepto de “migración segura” con la misma acepción que le brinda el proyecto de Bachelet. También, agrega que es necesario direccionar el fenómeno migratorio mediante criterios economicistas.

tanto en el proyecto de Bachelet como en el de Piñera prevalece la primera acepción, lo que se ratifica con las grandes facultades concedidas al Ministerio del Interior para prohibir el ingreso de aquellos extranjeros que, a su discreción, considere peligrosos.⁷

A lo anterior, el proyecto de Sebastián Piñera agrega algo más: que los flujos migratorios deben estar estrechamente vinculados con la eventual contribución que puedan hacer al desarrollo económico del país.⁸ Esto se expresa no solo en la mención explícita que la moción de Piñera hace del tema, sino también en la idea de incluir al Ministerio de Economía en el Consejo que eventualmente asesoraría a la presidencia en asuntos migratorios (Doña y Mullan 2014, 17).

En materia de regulación, los proyectos tienen los mismos objetivos. Pese a que el primero

incorpora mayores precisiones que el segundo, no se encuentran diferencias relevantes entre las dos propuestas, en el ámbito de los objetivos (tabla 3).

En materia de derechos, los proyectos son similares, salvo por dos diferencias (tabla 4).

Como muestra la tabla, la primera diferencia entre los proyectos tiene relación con las dos precisiones que hace el segundo: que el migrante tiene derecho a transferir ingresos adquiridos en Chile a otro país y recibir recursos desde el extranjero. Pese a esto, es importante aclarar que, si bien el documento de Bachelet no estipula explícitamente lo mencionado, tampoco lo prohíbe. Por lo tanto, los extranjeros bajo su ley sí tendrían la posibilidad de enviar remesas a sus naciones de origen.

La segunda diferencia entre la propuesta de Michelle Bachelet y la de Sebastián Piñera es que la segunda introduce una determinada dificultad para acceder a las prestaciones de seguridad social financiadas por el fisco, que es haber residido un determinado tiempo en el país (Figueroa, Parada y Mardones 2018, 7).

En resumen, tanto el proyecto de Michelle Bachelet como el de Sebastián Piñera promueven derechos similares para los migrantes, lo que supone un gran avance con respecto al decreto ley 1094, que no estipula ninguno. Es importante destacar que ambas mociones condicionan el acceso a ciertos beneficios a la regularidad del extranjero. Sin embargo, la propuesta del presidente Piñera va más allá, pues solicita a los residentes foráneos regulares haber vivido dos años en Chile para acceder a las prestaciones de seguridad social financiadas por las arcas fiscales. En consecuencia, es posible indicar que, si bien los planes sobre

Tabla 3. Objetivos

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Regular el tránsito, residencia, permanencia y egreso del país de los extranjeros. También pretende establecer las formas de control de acceso y salida del territorio nacional, y establecer quiénes son las autoridades migratorias competentes. Pretende fijar los mecanismos que definan la política migratoria del país.	Regular el tránsito, residencia, permanencia y egreso del país de los extranjeros

7 Proyecto de Ley de Migraciones (Boletín N° 11395-06), artículo 33.

8 Proyecto de Ley Sobre Migración y Extranjería (Boletín N° 8970-06), artículo 7.

Tabla 4. Derechos

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Igualdad ante la ley y no discriminación; libertad de tránsito, siempre que se cumpla con los requisitos de la ley migratoria vigente.	Estipula los mismos derechos que el proyecto de Michelle Bachelet, pero agrega dos: derecho a transferir ingresos adquiridos en Chile a otro país y recibir recursos del extranjero.
Acceso a las prestaciones de salud en las mismas condiciones que los nacionales, siempre que se cuente con el permiso correspondiente.	Indica que solo tendrán acceso a las prestaciones y beneficios de seguridad social financiados por el fisco aquellos migrantes que hayan residido en el país de manera continua por al menos dos años.
Acceso a la educación preescolar, básica y media en las mismas condiciones que los nacionales, independientemente de la condición migratoria de los padres del beneficiario.	
Acceso a las prestaciones de seguridad social que se derivan de su vínculo laboral; mismos derechos laborales que los nacionales, por lo que el empleador con el que el migrante tenga relación está obligado a cumplir con sus obligaciones jurídicas.	
Acceso al debido proceso y a la reunificación familiar (válido para cónyuge o conviviente, hijos solteros menores de edad, hijos con discapacidad, hijos menores de 18 años que estudien en una institución educacional reconocida por el Estado, y menores que se encuentren bajo su tutela).	

migraciones analizados interponen ciertas dificultades para que el migrante acceda a ciertos beneficios, la proposición de Sebastián Piñera

se acerca más a un modelo de gobernanza migratoria de securitización, en cuanto al punto de derechos.

En relación con las obligaciones de los migrantes, las propuestas no muestran evidencias que permitan enmarcarlas dentro de un determinado modelo de gobernanza migratoria. Esto porque ambas imponen deberes similares a los que tienen los chilenos, salvo aquellos que tienen relación con la responsabilidad de regularización, al igual que casi todas las leyes sobre migraciones del mundo (tabla 5).

Tabla 5. Obligaciones

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Los inmigrantes deben someterse a la legislación interna, regular su situación migratoria en el tiempo oportuno (este no se estipula) e informar de su domicilio al Ministerio de Relaciones Exteriores.	Los inmigrantes deben informar sobre cualquier cambio de domicilio en un plazo de 30 días (no indica a qué institución). Aclara que los extranjeros que hayan obtenido su Permiso de Residencia en Chile solo necesitan su cédula de identidad para certificar su condición de regularidad.

En relación con las categorías migratorias, las diferencias entre las dos propuestas son absolutamente semánticas, pues en la práctica pueden tener el mismo efecto. Si bien uno de los proyectos permite que el migrante pueda cambiar su estatus, el Estado está facultado, bajo ambas regulaciones, a negar una visa o a solicitar una especial, cuando estime conveniente (tabla 6).

Si bien ambas mociones son similares porque permiten al Estado, por un lado, solicitar visas cuando estime conveniente y, por el otro, autorizar la entrada de extranjeros que no tengan los documentos necesarios por ra-

Tabla 6. Categorías migratorias

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Permiso de turista, permiso de visitante (se permite el cambio de permiso de visitante a otra categoría migratoria), residencia temporal, residencia definitiva, residencia oficial. La diferencia entre el permiso de turista y el de visitante es que el primero (que puede durar hasta 90 días) se basa en que el extranjero no tiene la pretensión de quedarse en Chile, mientras que el segundo (que puede durar hasta un año) comprende que el foráneo entra al país con un fin laboral, por lo que puede cambiar de categoría migratoria.	Permanencia transitoria (no se permite el cambio de permanencia transitoria a permiso de residencia), residencia oficial, residencia temporal y residencia definitiva.

zones humanitarias, el proyecto de Sebastián Piñera se acerca más al modelo de gobernanza migratoria de securitización. Se justifica esta afirmación cuando se contemplan medidas que prohíben el ingreso de ciertos migrantes por motivos que brindan a las autoridades un amplio margen de discrecionalidad (tabla 7).

Destacan las disposiciones que facultan el veto de entrada de personas con ciertas enfermedades y la que impide el paso de aquellos que hayan sido deportados de otro país. En el caso de la primera, no se determinan cuáles son aquellas afecciones consideradas peligrosas para la seguridad pública y, en el caso de la segunda, no se estipula la posibilidad de analizar si la proscripción fue justa o no.⁹

⁹ Es fundamental destacar que esta disposición entraría en conflicto con la vigente Ley de Refugio (Ley N° 20430), ya que no considera los casos de aquellos migrantes que pueden optar a un permiso de residencia amparándose en su condición de refugiados. Dicha normativa indica que les será

Tabla 7. Ingreso al país

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Solo se puede ingresar y egresar del país por los pasos habilitados. Eventualmente, se puede solicitar visa consular por razones de interés nacional o reciprocidad internacional. La autoridad competente está facultada para permitir el ingreso transitorio de extranjeros que no cumplan con la documentación que requieran por razones humanitarias, interés nacional y compromisos internacionales. Los niños extranjeros que intenten ingresar al país sin compañía de un adulto no pueden ser expulsados a su nación de origen o a una tercera, a menos que sea con fines de reunificación familiar; los niños quedan exentos de responsabilidad penal.	Estipula las mismas restricciones que el proyecto de Michelle Bachelet, salvo las siguientes diferencias: Las razones humanitarias por las que se puede permitir el ingreso de un extranjero son dictadas por la Subsecretaría del Interior. Prohibición del ingreso a extranjeros pertenecientes a grupo terroristas, que porten enfermedades que sean causal de impedimento, que intenten ingresar por pasos no habilitados o que hayan sido condenados por tráfico de estupefacientes o trata de personas. Prohibición facultativa para extranjeros que cometan acciones que atenten contra las relaciones bilaterales de Chile con otros países, que hayan estado condenados en Chile por crimen o simple delito y cuya pena no esté prescrita, o que hayan sido expulsados o deportados de otro país.

Pese a que la propuesta de Sebastián Piñera presenta más elementos que se enmarcan en un modelo de gobernanza migratoria de securitización, con respecto al ingreso de migrantes al país, el proyecto de Bachelet muestra un factor sumamente discrecional: la prohibición de la entrada a aquellos extranjeros que eje-

otorgada la mencionada anuencia de refugiados a quienes hayan tenido que abandonar su país de nacionalidad o el de residencia habitual por haber visto amenazada su vida, seguridad o libertad por razones vinculadas a la violencia generalizada, la agresión extranjera, la violación masiva de los derechos humanos, etc.

Tabla 8. Egreso del país

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Los extranjeros son libres de abandonar el país cuando quieran, salvo si existe una prohibición judicial, por lo que necesitarán una autorización especial emanada del tribunal competente.	Los extranjeros sancionados por la Ley Migratoria vigente que deseen abandonar Chile deben acreditar el cumplimiento de su condena o contar con una autorización especial de la Subsecretaría del Interior. Se especifica que el mencionado organismo tiene la facultad excepcional de entregar el permiso prohibiendo el posterior reingreso por un periodo de cinco años.

cuten actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres. La arbitrariedad de esta noción radica en que no existen mecanismos jurídicos concretos que definan la infracción. El Código Penal chileno indica que existe tal delito cuando se ofende el pudor de alguien mediante hechos de grave escándalo y de gran trascendencia; sin embargo, no se tipifica cuáles son.¹⁰ Por lo tanto, determinar que existe la transgresión está sujeto a la interpretación del juez que vea el caso, mediada más por su ética personal que por la ley.

Al igual que en el punto de ingreso al país, las diferencias con respecto al egreso son claras. Salta a la vista, en primera instancia, el tono punitivo del documento del presidente Sebastián Piñera (tabla 8).

Se puede observar que la divergencia más importante se encuentra en las instituciones que pueden otorgar el permiso de salida a los extranjeros sancionados por la ley. En el caso de la proposición de Michelle Bachelet, es el

¹⁰ Código Penal chileno, artículo 373.

Tabla 9. Instituciones participantes

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Los lineamientos, planes y acciones sobre el fenómeno migratorio son coordinados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y serán definidos por el Comité de Política Migratoria. Este está conformado por los ministros del Interior y Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Hacienda, y Justicia y Derechos Humanos.	La definición de la Política Nacional de Migración y Extranjería está a cargo del presidente de la República, mediante decreto supremo firmado por el Consejo de Política Migratoria. Este está conformado por los ministros del Interior y Seguridad Pública, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia y de Desarrollo Social. Las definiciones sobre regulación migratoria emanadas del ejecutivo son informadas a la Cámara de Diputados y revisadas cada cuatro años.

tribunal respectivo, mientras que en el de su sucesor es la Subsecretaría del Interior, lo que supone un gran margen de discrecionalidad, pues es una autoridad administrativa, no judicial (Figueroa, Parada y Mardones 2018, 7). La tabla 9 compara las instituciones contempladas en cada propuesta.

El primer proyecto considera el punto de vista de varios actores para definir una política migratoria, mientras que el segundo delega todas las facultades al ejecutivo, relegando a un segundo plano al Consejo de Política Migratoria, pues su única función es la de asesorar. Con base en esto, es posible afirmar que la propuesta de Piñera es más discrecional que la de Bachelet y, por lo tanto, se acerca más un modelo de gobernanza migratoria de securitización.

No obstante, ambos proyectos, con la creación del Registro Nacional de Extranjeros, se enmarcan en el modelo de gobernanza migratoria de securitización (tabla 10).

Tabla 10. Registro Nacional de Extranjeros

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
<p>Creación de un Registro Nacional de Extranjeros, administrado por la Subsecretaría del Interior. Siendo de carácter reservado, su objetivo es inventariar el ingreso y egreso de extranjeros hacia y desde el país; el tipo de categoría migratoria aplicable a cada caso con su tiempo de vigencia; las solicitudes de permisos denegados; la identificación de los migrantes que se encuentren en territorio nacional; la emisión de visas consulares; y las infracciones y sanciones migratorias decretadas, si es aplicable.</p> <p>La información recolectada por este órgano queda a disposición de la Policía de Investigaciones, Carabineros, los consulados y las embajadas.</p>	<p>Se propone la creación del mismo órgano.</p>

Las dos propuestas indican que la nueva institución será regulada por la Subsecretaría del Interior y que la información que entregue será de carácter reservado. Además, estipulan que su objetivo es controlar la aplicación de los mecanismos que pretenden resguardar la seguridad nacional y el rastreo de elementos que verifiquen el estado de los migrantes en relación con el acceso de los derechos que se promueven.

Conclusiones

Puesto que consignan de manera explícita que los migrantes son sujetos de derecho, es

imposible negar que tanto el proyecto de Michelle Bachelet como el de Sebastián Piñera son un avance significativo en relación con el decreto ley 1094. Sin embargo, en ambas propuestas se observan múltiples reminiscencias del modelo de securitización al que se ciñó la dictadura de Augusto Pinochet cuando creó el reglamento que aún norma los asuntos migratorios en Chile.

En el apartado en el que los proyectos analizados exponen sus principios, se evidencia una tendencia hacia el modelo de gobernanza migratoria de securitización. Con el término “migración segura”, al que ambas propuestas apelaron, se plantea un doble sentido: por un lado, la necesidad de entender al extranjero como una potencial amenaza y, por el otro, el imperativo de proteger al migrante en su proceso de regularización. En la moción de Sebastián Piñera, además, se evidencia la disposición discursiva de valorar al migrante en función de su potencial aporte al desarrollo económico del país, lo que marca la presencia del modelo de beneficios compartidos.

La confusión que provoca la doble acepción del concepto “migración segura” se resuelve al analizar los aspectos prácticos de los proyectos estudiados. El más significativo es la creación de un Registro Nacional de Extranjeros, que permite a la Subsecretaría del Interior recolectar información para llevar un control exhaustivo de los migrantes que entran y salen del país. En ambas propuestas se plantea que los datos recolectados por el organismo serán de carácter reservado y estarán a disposición de la Policía de Investigaciones, Carabineros y los consulados. Como en ninguna instancia se establece que podrán acceder a estos inventarios discrecionales instituciones vinculadas a la salud, a la educación u a otras prestaciones públicas, se infiere que su meta no es verificar

la condición de los migrantes en materia de derechos humanos, sino establecer mecanismos para resguardar la seguridad nacional.

Esto evidencia que tanto el proyecto de Michelle Bachelet como el de Sebastián Piñera se enmarcan en un modelo de gobernanza migratoria de securitización. Otra prueba de ello es que ambas propuestas facultan a las autoridades competentes a negar una visa o solicitar una especial cuando se estime conveniente. Esta es una clara reminiscencia del decreto ley 1094, que en la actualidad permite al Estado imponer la obligación al inmigrante venezolano de regularizar su situación mediante la obtención de la denominada “Visa de Responsabilidad Democrática”, que solo puede ser solicitada en los consulados de Chile en Venezuela. La acción excluye a todos aquellos ciudadanos del país caribeño que ya se encuentran fuera de su patria, además de los que aún residen en ella, pero no pueden pagar los 60 dólares que cuesta el documento.

En vista de lo anterior, es necesario destacar que la propuesta de Sebastián Piñera tiene un perfil de securitización más firme. Por un lado, prohíbe el eventual ingreso de extranjeros que padezcan alguna enfermedad peligrosa para el bien público, sin especificar cuáles son. Por otro, restringe la entrada de los migrantes que hayan sido expulsados de sus naciones o deportados de otros países, pero no se plantea un mecanismo que investigue las causas del problema. La carencia de precisiones sobre los problemas que facultan al Estado a negar la admisión de un foráneo a Chile permite a las autoridades calificadas actuar bajo un amplio margen de discrecionalidad.

En cuanto a los mecanismos enmarcados en el modelo de gobernanza migratoria de securitización, el proyecto de Sebastián Piñera va más allá que el de Michelle Bachelet. So-

bre el egreso de extranjeros, la propuesta de Bachelet plantea que se prohibirá la salida de aquellos migrantes que hayan violado la ley vigente, a menos que cuenten con la autorización de un tribunal competente; mientras que la de Piñera indica que la excepción solo se podrá dar con el permiso de la Subsecretaría del Interior. Por tanto, la segunda es considerablemente más discrecional, porque adjudica a un organismo administrativo, no judicial, la facultad de expedir salvoconductos para la salida del país a extranjeros con antecedentes penales.

Es indudable que en ambos proyectos existe una defensa discursiva de la idea de que la inmigración debe ser abordada desde una perspectiva de derechos humanos. Por algo declaran que no se criminalizará al migrante por su condición y que se reconocerán todos sus valores identitarios como un beneficio para la comunidad nacional. Sin embargo, en ninguna de las dos mociones se estipulan mecanismos que aseguren el acceso de los migrantes a ciertos servicios fundamentales, sin considerar su condición jurídica. En esto, la proposición de Piñera es más inflexible, pues establece que las prestaciones financiadas por el fisco solo pueden ser asequibles a los extranjeros cuando hayan cumplido un tiempo de residencia en Chile de dos años.

Por todo lo dicho, es posible afirmar que el proyecto de Ley de Migraciones (Michelle Bachelet) y el proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Sebastián Piñera) se constituyen bajo un modelo de gobernanza migratoria de securitización, por lo que la apelación a elementos vinculados a los derechos humanos es meramente discursiva. Ambas propuestas representan, como indica Domenech (2013), “políticas de control con rostro humano”. Empero, es importante recalcar que el segun-

do es más discrecional que el primero: por un lado, es inflexible en la aplicación de ciertos mecanismos exclusión y, por el otro, brinda amplias potestades de decisión a ciertas instituciones, como la Subsecretaría del Interior, la Policía de Investigaciones y Carabineros.

El vínculo, aunque sea discursivo, de los derechos humanos con las migraciones es un imperativo que deviene de la identidad liberal y democrática en la que se fundan varios Estados (Hollifield 2000), incluido el chileno. Sin embargo, la obstinación de elaborar políticas fundadas en la seguridad y el control, como lo hacen las propuestas de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, responde no a un valor intrínseco, sino al temor frente a determinada contingencia. El aumento sostenido de la migración intrarregional en Sudamérica y, más aún, la diáspora venezolana que se ha gestado en los últimos tiempos, han provocado que los países de la región endurezcan sus procedimientos de resguardo fronterizo y obstaculicen los procesos de regularización para extranjeros. Pese a que Chile no ha sido la excepción, al igual que sus vecinos no ha logrado detener la llegada constante de extranjeros a su territorio.

El aumento de la inmigración en el país es inevitable porque responde a problemas que trascienden sus fronteras. Por lo tanto, aplicar mecanismos de exclusión es una respuesta que bajo ninguna circunstancia logrará su cometido de eliminar el fenómeno. Por el contrario, únicamente causará problemas: tanto para el extranjero, que no podrá acceder a los derechos que solo por ser humano le corresponden, como para el Estado, que no podrá abordar de forma satisfactoria una contingencia inevitable. Es imperativo, entonces, generar proyectos de inclusión en el ámbito administrativo y sociocultural, que atiendan la coyuntura

no de manera unilateral, sino mediante el diálogo coordinado y constante con todas las partes que las están experimentando; es decir, el país emisor y el receptor. Considerando la posición de las naciones en vías de desarrollo en el sistema internacional, todos los países sudamericanos son susceptibles de convertirse en un foco de emigración masiva.

Bibliografía

- Acosta, Diego, y Luisa Feline Freier. 2015. "Discursos y Políticas de Inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un Nuevo Paradigma o la Confirmación de una Retórica sin Contenido?". *Revista Interdisciplinaria Da Mobilidade Humana* 23 (44): 171-189.
- ADN. 2016. "Alejandro Guillier: Chile necesita una política de migración más selectiva". 12 de diciembre. <http://www.adnradio.cl/noticias/politica/alejandro-guillier-chile-necesita-una-politica-de-migracion-mas-selectiva/20161212/nota/3329776.aspx>
- ADN. 2017. "Guillier: los inmigrantes están siendo una contribución en un país que disminuye su natalidad". 4 de octubre. <http://www.adnradio.cl/noticias/nacional/guillier-los-inmigrantes-estan-siendo-una-contribucion-en-un-pais-que-disminuye-su-natalidad/20171004/nota/3598672.aspx>
- Agar, Lorenzo. 2016. "Inmigrantes en Chile: radiografía social basada en evidencia". *Revista Mirada* 167: 5-10.
- Agar, Lorenzo, y Jaime Esponda. 2015. "Migraciones Internacionales en Chile: hechos, Desafíos y Oportunidades". Ponencia presentada en el Seminario Internacional organizado por el Instituto Igualdad, Fundación Ebert Stiftung, Santiago de Chile, 6-7 de noviembre.

- Briceño Monzillo, José Manuel. 2018. “Flujo migratorio venezolano: Opinión desde la academia”, <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/44724>
- Cano, Verónica, y Magdalena Soffia. 2009. “Los estudios sobre la migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada”. *Papeles de Población* 15 (61): 129-167.
- Castles, Stephen. 2004. “Why migration policies fail?”. *Ethnic and Racial Studies* 27 (2): 205-227.
- Charry Mora, Wilson. 2017. “Colombianos en Chile: los motivos de una inmigración emergente”, <http://www.revistasur.cl/revistasur.cl/wp-content/uploads/2017/07/COLOMBIANOS-EN-CHILE-MOTIVOS-DE-UNA-INMIGRACION-EMERGEN-TE.pdf>
- Cornelius, Wayne, y Takeyuki Tsuda. 2004. “Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention”. En *Controlling Immigration: A Global Perspective*, editado por Wayne A. Cornelius, 3-48. Stanford: Stanford University Press.
- Domenech, Eduardo. 2013. “Las migraciones son como el agua: hacia la instauración de políticas de control con rostro humano. La gobernabilidad migratoria en la Argentina”. *Polis, Revista Latinoamericana* 12 (35): 119-142.
- Doña, Cristián. 2010. “La migración internacional y el Estado chileno: notas para una discusión”. *Discusiones Públicas* 1: 11-34.
- Doña, Cristián. 2018. “Amid Record Numbers of Arrivals, Chile Turns Rightward on Immigration”, <https://www.migrationpolicy.org/article/amid-record-numbers-arrivals-chile-turns-rightward-immigration>
- Doña, Cristián, y Amanda Levinson. 2004. “Chile: Moving Towards a Migration Policy”, <https://www.migrationpolicy.org/article/chile-moving-towards-migration-policy>
- Doña Reveco, Cristián, y Brendan Mullan. 2014. “Migration Policy and Development in Chile”. *International Migration* 52 (5): 1-27.
- Durán Migliardi, Carlos, y Luis Eduardo Thayer. 2017. “Los migrantes frente a la ley: Continuidades y rupturas en la legislación migratoria del Estado Chile (1824-1975)”. *Historia* 3967 (2): 429-461.
- Figueroa, Rodrigo, Constanza Parada y Francisco Mardones. 2018. *Migraciones en Chile: tres perspectivas de análisis*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Hollifield, James F. 2000. “The politics of international migration: how can we “bring the state back in?””. En *Migration Theories. Talking across Disciplines*, editado por Caroline B. Brettell y James F. Hollifield, 137-185. Nueva York: Routledge.
- Hollifield, James F. 2004. “The Emerging Migration State.” *International Migration Review* 38 (3): 885-912.
- Igor, Olivia. 2008. “Migración Internacional: el caso de Chile”, <https://lyd.org/lyd/biblio/SIE-190-Migracion%20Internacional%20El%20caso%20de%20Chile-OIgor%20y%20TFlores-Marzo2008.pdf>
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 1982. “XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda 1982 (base primaria)”, <http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/458>
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 1992. “XVI Censo Nacional de Población y de Vivienda 1992 (base primaria)”, <https://reda>

- tam-ine.ine.cl/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CENSO_1992&lang=esp
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2018. “Síntesis de resultados Censo 2017 (base primaria)”, <http://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>
- Lawson, Delfina, y Macarena Rodríguez. 2016. “El debido proceso en los procedimientos de expulsión administrativa de inmigrantes: situación actual y alternativas”. En *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2016*, editado por Vicente Parrini, 217-238. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Lara Escalona, María Daniela. 2014. “Evolución de la legislación migratoria en Chile: claves para una lectura (1824-2013)”. *Revista de Historia del Derecho* 47: 59-104.
- Mármora, Lelio. 2010. “Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur”. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana* 18 (35): 71-92.
- Martínez, Jorge. 2002. *Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile*. Santiago: CEPAL.
- Martínez, Jorge. 2003. *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- MIDEPLAN (Ministerio de Desarrollo Social). 2013. “Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2013 (base primaria)”, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Presentacion_Resultados_Encuesta_Casen_2013.pdf
- Ramírez, Jacques. 2017. “Etnografía del Estado: ‘visa MERCOSUR’, prácticas burocráticas y estatus migratorio en Ecuador”. *Etnografías Contemporáneas* 3 (5): 182-212.
- Stefoni, Carolina. 2002. “Mujeres inmigrantes peruanas en Chile”. *Papeles de Población* 8 (33): 117-145.
- Stefoni, Carolina. 2011a. “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*, editado por Bela Feldman-Bianco, Liliana Rivera Sánchez, Carolina Stefoni y Marta Inés Villa Martínez, 79-111. Quito: FLACSO.
- Stefoni, Carolina. 2011b. *Perfil migratorio de Chile*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.
- Thayer, Eduardo. 2013. “Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago”. *Polis, Revista Latinoamericana* 12 (35): 259-285.
- Vásquez, Felipe, y Benjamín Blanco. 2018. “Extranjeros en Chile superan el millón 110 mil y el 72% se concentra en dos regiones: Antofagasta y Metropolitana”. *El Mercurio*, 9 de abril. <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/04/09/901867/Extranjeros-en-Chile-superan-el-millon-110-mil-y-el-72-se-concentra-en-dos-regiones-Antofagasta-y-Metropolitana.html>