

Situación de la Migración en Chile: datos recientes y tramitación del proyecto de ley de migración

Serie Informe Nº 31-20, 05/11/2020

Por Felipe Rivera Polo

Resumen

El presente informe analiza las principales tendencias mundiales y regionales en materia migratoria, como es la pérdida de fuerza de la regulación basada en el derecho internacional de los Derechos Humanos y el endurecimiento de las condiciones de ingreso y permanencia de los inmigrantes; y describe cual es la posición de Chile en esta materia, tomando como hecho fundamental, la decisión de no suscribir el Pacto Mundial para las Migraciones de las Naciones Unidas.

Luego, describe el comportamiento de los stocks migratorios en los últimos años, los que han evidenciado un crecimiento sustantivo, fruto de fenómenos regionales, como son las crisis venezolana y caribeña (Haití). Repasa luego los efectos económicos de la migración, basado en los cálculos del Banco Central de Chile, para luego describir y analizar las medidas administrativas tomadas por el gobierno respecto a la regulación migratoria, como es el endurecimiento burocrático para el ingreso y permanencia, como la regulación extraordinaria de los migrantes irregulares.

Finalmente, describe el avance que ha mostrado el proyecto de ley sobre migración y extranjería, tanto en sus principales componentes, avance legislativo y principales avances y críticas que ha recibido por diferentes organizaciones y académicos.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Contexto General

La concepción sobre la migración internacional y el refugio en los últimos 70 años, se ha desplazado progresivamente desde aquellas concepciones que sustentan la legitimidad de la gobernabilidad migratoria de los Estados Nacionales basada en nociones de seguridad nacional (Estado-Nacional centradas), hacia otras sustentadas en el respeto de los Derechos Humanos y el carácter universal de éstos (Derecho Internacional centradas). Esta última concepción se ha expresado en una serie de instrumentos internacionales que han pretendido regularla bajo la óptica de los Derechos Humanos, siendo sus instrumentos más destacados: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951); la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) con los Protocolos de Palermo contra la trata de personas (2000), y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (2003).

Dentro de esta arquitectura del derecho internacional basado en los Derechos Humanos para el tratamiento de la movilidad humana, existe una gradiente de aceptación y ratificación por parte de los Estados, siendo sintomático que tanto el refugio, la trata y tráfico de personas constituyen ámbitos de amplia aceptación mundial, concitando apoyo tanto de países en vías de desarrollo como desarrollados, que implica una prevalencia del derecho internacional. De manera contraria, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, no ha sido ratificada por ningún país del mundo desarrollado —principales receptores de migrantes—, como por ninguno de los países de las principales economías emergentes (BRICS), donde sigue primando una mirada puesta en la seguridad nacional o soberanista. Este es un asunto que, en opinión de muchos analistas, conspira contra la efectividad de la gobernanza internacional de la migración.

Lo preocupante, es que este impulso, no obstante lo moderado de su impacto, pero en expansión constante en los últimos años, ha mostrado signos inequívocos de retroceso, los que se han visto acentuados en el actual contexto de pandemia mundial. Así se observan endurecimientos en las condiciones para migrar, e incluso, en aquellos aspectos donde existía relativo consenso, como era el tratamiento de los refugiados, han comenzado a observarse políticas que vulneran los Derechos Humanos, como son los campos de refugiados, la desprotección de los migrantes, aumento en el número de muertes por efecto del desplazamiento, entre otros hechos preocupantes. Los efectos directos de este endurecimiento de las condiciones de la migración internacional, han sido variados, pero pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Estancamiento y actualmente retroceso en la agenda internacional de protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes internacionales.
- Creciente percepción negativa de las personas migrantes internacionales, asociado a criminalidad, terrorismo, menores salarios, costo público, etc., que no se condice con la evidencia del impacto económico positivo de los

migrantes¹, llevando el tema de la migración a la agenda política y electoral en diversos países, donde se observa el crecimiento de partidos y movimientos xenófobos

- Aumento de la migración irregular a través de mafias u organizaciones criminales transnacionales dedicadas al tráfico y trata de personas, por efecto del endurecimiento de las políticas de ingreso y permanencia en diversos países, que han hecho aumentar las cifras de personas migrantes muertas, reclusiones en campos de refugiados, y detención y repatriación de migrantes irregulares.
- Creciente radicalidad, frecuencia e incremento de factores externos de alto impacto que obligan al desplazamiento de población, como son los eventos climáticos y geológicos catastróficos, el aumento de los conflictos armados (tanto entre países como al interior de estos), y el accionar violento de grupos criminales (narcotraficantes, paramilitares, maras), entre otros, han elevado sistemáticamente la cantidad de personas desplazadas y refugiadas, que en el año 2018, según cifras de ACNUR, superó por primera vez los 70 millones de personas anuales².
- Aumento de la desigualdad entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo en el contexto de la actual fase de la globalización, que genera profundas presiones e incentivos a la movilidad para buscar mayores oportunidades de bienestar.
- Creciente precariedad en las condiciones de vida, dificultades de integración social, discriminación, xenofobia y vulneración de los Derechos Humanos de los migrantes en las sociedades de arribo.

Este escenario poco halagüeño para la migración y la protección de los Derechos Humanos, contrasta con la necesidad imperiosa de la cooperación internacional para aprovechar sus aspectos beneficiosos y reducir los riesgos asociados a ésta. Para ello, Naciones Unidas ha buscado reactivar una agenda de gobernabilidad internacional de la migración y el refugio. Este nuevo impulso se materializó en el llamado del año 2013 a un Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, que ha cuajado en la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes del año 2016, que decantó en el documento del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en 2018 (Pacto de Marrakech), que no obstante no ser un instrumento vinculante, apunta a desarrollar buenas prácticas y recomendaciones para el tratamiento internacional por medio de la cooperación internacional de la migración. Este impulso institucional, sumado a los cambios que ha experimentado el organismo fruto del proceso de conformación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o Agenda 2030, ha significado un renovado esfuerzo en abordar el fenómeno por parte de la ONU.

Respecto de las principales tendencias regionales en América Latina y El Caribe, un primer elemento central, es la tendencia que diversos autores han identificado entre los años 2003 y 2017 de "*humanización de la migración*"³, que

¹ Campo, F., Forte, G., & Portes, J. (2018). The Impact of Migration on Productivity and Native-Born Worker's Training. IZA Discussion Papers 11.833, Institute of Labor Economics (IZA).

² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2019). Tendencias globales desplazamiento forzado en 2018. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, Suiza.

³ García, Lila (2016). Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? Colombia Internacional 88, pp. 107-133.

remite a la integración progresiva de la doctrina de los Derechos Humanos y del derecho internacional en los cuerpos legales nacionales. Esto se ha visto reforzado en diversos instrumentos de integración regional, como son el Consenso de Montevideo, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, el Acuerdo de Residencia del Mercosur, los acuerdos dentro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), los acuerdos dentro de la Alianza del Pacífico y la Comunidad Andina de Naciones de movilidad, que han ido generando *“instrumentos regionales que han tratado de establecer estándares y avanzar en la modernización de las leyes, políticas y prácticas latinoamericanas en migración, como también facilitar las posibilidades de regularización y residencia para los nacionales de los Estados parte de esos acuerdos”*⁴.

No obstante, esta tendencia regional de alinearse al derecho internacional y los Derechos Humanos, ha comenzado a sufrir visiones críticas en los últimos años, en especial desde el 2015 con la explosión migratoria venezolana y haitiana, como también, el endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos con el triunfo presidencial de Donald Trump. Se observa, de esta forma, una serie de reformas, decretos e instructivos que han ido restringiendo la aplicación de las leyes (mayores controles fronterizos, endurecimiento de las políticas de ingreso o regularización, solicitud de visas, expulsiones, etc.) o, abiertamente, relajando las garantías de protección de los Derechos Humanos de los migrantes.

Lo antes descrito, como es sabido, ha generado mayores movimientos de migración irregulares, de mafias de tráfico y trata y, de manera general, mayor desprotección social de los migrantes, lo que se ha visto amplificado con la pandemia de Covid-19, donde los migrantes representan la población más vulnerable y frágil, por la falta de redes familiares, de apoyo estatales y condición irregular.

Las regiones más atractivas para la migración internacional y que concentran mayor población inmigrante, siguen siendo Estados Unidos y Europa. No obstante, se observa una disminución significativa de la migración hacia estas regiones a partir de la crisis económica global del año 2008⁵. De esta manera, los movimientos migratorios han tendido a concentrarse de manera intrarregional, y América Latina y El Caribe no ha escapado a esta tendencia. En los últimos sesenta años se ha transformado en un fenómeno creciente, donde ha pasado de un 24% del total de los migrantes en 1970, al 63% en 2010⁶, y en la actualidad, representa un 73%⁷. Como se aprecia, la última década ha mostrado una enorme vitalidad y crecimiento la migración intrarregional. En contraste, se aprecia una reducción de los destinos extra regionales, como son los movimientos a Europa y, para el caso de los países de América del Sur, de Estado Unidos: *“la migración hacia países de América Latina y el Caribe mantuvo el dinamismo de la década previa, con una tasa de aumento del 2,3% por año”*⁸.

⁴ Espacio Público (2018). Estudio de análisis comparativo regional de las regulaciones migratorias en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Espacio Público, Documento de Referencia n° 39.

⁵ UN-DESA (2019). Internatrional Migrant Stock 2019. Disponible en línea en:

<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>

⁶ Martínez Pizarro, J. y C. Orrego Rivera (2016). Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. En Población y Desarrollo, N° 114. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

⁷ UN-DESA (2019). Op. Cit.

⁸ CEPAL / OIT (2017). “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La inmigración laboral en América Latina”. Naciones Unidas: Santiago de Chile, p. 15.

Esta intensificación de la migración intrarregional, como señala Cepal, ha quedado de manifiesto en la información censal disponible, *“cuya expansión está asociada a la sostenida emigración desde algunos países tradicionalmente emisores, pero con nuevos destinos, como la llegada de haitianos a América del Sur y la emigración venezolana reciente, que representan una situación nueva para los países”*⁹. Esto ha significado que muchos países que históricamente se habían visto como focos de emigración o de tránsito (como es el caso de México), y que pensaron sus legislaciones sin mayores presiones migratorias, en un período corto de tiempo, experimentaron una fuerte presión de grandes volúmenes de migrantes, solicitudes de regularización o refugio, y de presión a sus sistemas de seguridad y protección social.

2. Chile y su posición internacional en materia de migración

Chile en los últimos 30 años ha experimentado un aumento sostenido de los flujos migratorios, que se explica, entre otras razones, por los vínculos históricos entre territorios fronterizos, en especial en las regiones extremas del país; los procesos de integración regional a los que se ha vinculado Chile (Mercosur, Comunidad Andina de Naciones, Alianza del Pacífico, etc.); como también, a múltiples factores de orden económicos, sociales, de estabilidad política, de indicadores de seguridad que evidencia el país respecto de otros de América Latina, y de otros fenómenos de cercanía cultural e inserción en redes migratorias, que explican este cambio de signo de Chile, pasando de un país expulsor a un *“destino atractivo para personas y familias que buscan las oportunidades y condiciones que no han encontrado en su país de origen”*¹⁰.

Dentro de este contexto internacional, Chile se integra de una manera totalmente novedosa a como tradicionalmente lo había hecho. Primero, Chile fue un país expulsor de población, preferentemente a Argentina y Europa, pero a partir de la década de los noventa comienza a experimentar un aumento de la población inmigrante proveniente preferentemente de Perú. En la década del dos mil, sigue mostrando un crecimiento constante y persistente de la población inmigrante, pero su peso demográfico continúa siendo bajo respecto de otros países de la región o de la OCDE. Pero es a partir de la década del dos mil diez, que el crecimiento se vuelve exponencial, transformando a Chile en el país de la región donde más creció la inmigración en el período 2010-2015, con una tasa del 4,9% anual, seguido de México (4,2%) y Brasil (3,8%)¹¹. Crecimiento que se exacerbó a partir de la segunda mitad de la década, como fruto de la crisis venezolana y haitiana.

Cabe destacar que América Latina es una de las regiones del mundo donde ha encontrado mayor apoyo la ratificación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, siendo Chile uno de los países que lo ha firmado y ratificado dicho

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Observatorio Demográfico. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

¹⁰ Olea, Helena (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 2013”, Ediciones UDP, Santiago de Chile, p. 129. [en línea]: http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp/wp-content/uploads/2013/10/libro_DD_HH_capitulo3.pdf

¹¹ CEPAL / OIT (2017). Op. Cit., p. 15.

documento, en marzo del año 2005. Pero este impulso ha ido perdiendo fuerza, y actualmente muestra una tendencia más reticente a este tipo de acuerdos internacionales, incluso si estos no son vinculantes. Ejemplo de ello, es que Chile respecto del Pacto de Marrakech, ha decidido abstenerse de firmarlo, por lo que no asistió al encuentro al igual que Austria, Australia, Bulgaria, Croacia, República Checa, República Dominicana, Estados Unidos, Estonia, Hungría, Italia, Israel, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Suiza, a los que se sumó Brasil, que no obstante haberlo firmado, lo abandonó durante 2019. Las razones aducidas por el gobierno de Chile, es que este Pacto abriría las puertas a la migración irregular hacia Chile, y que el país estaría adquiriendo un compromiso vinculante a recibir más extranjeros.

Esta mirada negativa que ha ido adquiriendo la migración en Chile, en términos de compromisos internacionales y de endurecimiento de las normas de ingreso y permanencia, contrasta con los efectos positivos en términos económicos que esta tiene, como atestiguan las proyecciones del Banco Central de Chile. Este organismo señala en su Informe de Política Monetaria de junio de 2019, que *"la intensidad de este fenómeno no estaba incorporada en las proyecciones de población previas (...), lo que tiene consecuencias relevantes en la proyección del factor trabajo y, a través de este, en la capacidad de crecimiento de la economía"*¹². En términos de productividad, como señala Aldunate y otros¹³, la evidencia internacional muestra que la inserción laboral de los migrantes es en trabajos inferiores a sus competencias, que representa una pérdida de productividad, la que progresivamente se van acoplado con el tiempo a sus competencias, impactando finalmente en la productividad total de los países. Fenómeno que cabría esperar en Chile, en especial con la migración venezolana por su mayor nivel educacional (15,16 años) respecto al promedio nacional de Chile (11 años). De esta manera, al largo plazo, la evidencia muestra que la inmigración tiene un efecto positivo en la productividad y los salarios, proveniente especialmente de los migrantes más calificados¹⁴.

El Banco Central, de esta forma, plantea que la migración tendrá un efecto positivo, que se expresará, en *"una contención en los incrementos salariales reales y las presiones inflacionarias. Asimismo, es de esperar un aumento de la inversión. A mediano plazo debería generar efectos positivos en el crecimiento tendencial, dado el aumento de la fuerza laboral y los ajustes en la productividad"*¹⁵. En sentido contrario, el Banco Central señala en sus modelos, que dentro de los efectos negativos esperables basado en la evidencia internacional, es un menor aumento de los salarios en los sectores de menor calificación, que, sumado a la mayor oferta de mano de obra, impactarían negativamente sobre los precios de los servicios personales, como también, un incremento en el precio de las viviendas.

Sin embargo, el principal riesgo económico es la migración irregular, pues los trabajadores informales, más allá de la precariedad y vulnerabilidad que

¹² Banco Central de Chile (2019). Informe de Política Monetaria de junio de 2019. Banco Central de Chile, Santiago de Chile, p. 44. Disponible en línea en:

<https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-junio-2019-4>

¹³ Aldunate, R.; F. Bullano, M. Canales, G. Contreras, A. Fernández, J. Fornero, M. García, B. García, J. Peña, M. Tapia, R. Zúñiga (2019). Estimación de Parámetros Estructurales de la Economía Chilena. Mimeo, Banco Central de Chile. Disponible en línea en:

https://www.bcentral.cl/c/document_library/get_file?uuid=0e28ecdf-a6b9-babc-2318-ad1d7ffd05e3&groupId=33528

¹⁴ Campo, F., Forte, G., & Portes, J. (2018). Op. Cit.

¹⁵ Banco Central de Chile (2019). Op. Cit., p. 52.

evidencian, tienen el potencial de impactar en la reducción de los sueldos, además de mermar los ingresos fiscales. Que contrasta con aquellos migrantes que han regularizado su situación legal, que mediante el pago de impuestos, consumo, emprendimiento y pago de cotizaciones aportan más al Estado de lo que reciben de él¹⁶, como también, su aporte al crecimiento de la economía¹⁷.

3. Stocks Migratorios en el caso de Chile

Chile viene experimentando un crecimiento sostenido de la migración internacional desde hace 30 años, que como ya se señaló, llevó a que Chile a ser el país de mayor crecimiento de la tasa de inmigración según la CEPAL/OIT para el período 2010-2015 (4,9%), no alcanzó a registrar el período de mayor crecimiento de la inmigración hacia Chile, que se desencadena en el año 2017, en el contexto de la crisis venezolana y haitiana. Las cifras son elocuentes, al momento de la aplicación del censo de población, el 19 de abril de 2017, la población migrante registrada fue de 746.465 personas, un año y ocho meses después, en diciembre de 2018, según cálculos de extranjería y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)¹⁸, la población migrante en Chile era estimada en 1.251.225 personas. Así, al momento de comparar el fuerte incremento de migrantes que ha experimentado Chile en los últimos 6 años, según cálculos del Banco Central, "entre diciembre del 2014 y diciembre del 2018, la población extranjera en Chile pasó de 490 mil personas a más de un millón 250 mil personas. Esto implicó un aumento de la población de 4,3% y de 6,4% de la fuerza de trabajo"¹⁹. Estas cifras han comenzado a bajar, como se aprecia en último informe oficial del INE del 2020 (ver gráfico 1), tenemos que hasta el 31 de diciembre de 2019 se estimaba que había en el país 1.492.522 personas inmigrantes²⁰. No obstante mostrar un alza, esta es menos acentuada que la del 2018, además de contener dentro de esta, a la población inmigrante que regularizó su situación migratoria en el proceso especial que se implementó desde mediados de 2018 y concluyó en octubre de 2019.

¹⁶ Maire, B. y Tessada, J. (2019) Contribución fiscal neta de la inmigración en Chile. En N. Rojas y J. Vicuña (Eds.) Migración en Chile: Evidencias y Mitos de una nueva realidad. LOM Ediciones: Santiago, Chile. pp. 231-258.

¹⁷ Bravo, J. (2019). Mitos y realidades sobre el empleo en Chile. En N. Rojas y J. Vicuña (Eds.) Migración en Chile: Evidencias y Mitos de una nueva realidad. LOM Ediciones: Santiago, Chile. pp. 49-72.

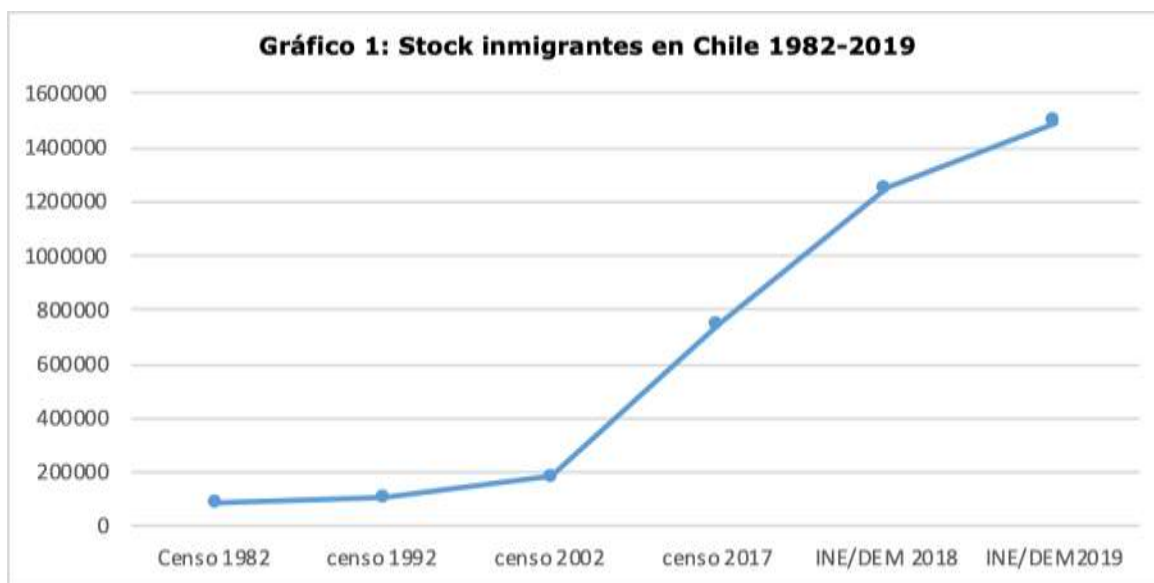
¹⁸ Instituto Nacional de Estadísticas (INE) / Departamento de Extranjería y Migración (DEM) (2019). Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre 2018. INE/DEM, Santiago de Chile. [en línea]:

<https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/07/Estimaci%C3%B3n-Poblaci%C3%B3n-Extranjera-en-Chile.pdf>

¹⁹ Banco Central de Chile (2019). Op. Cit., p. 50.

²⁰ Instituto Nacional de Estadísticas (INE) / Departamento de Extranjería y Migración (DEM) (2020). Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre 2019. INE/DEM, Santiago de Chile. [en línea]:

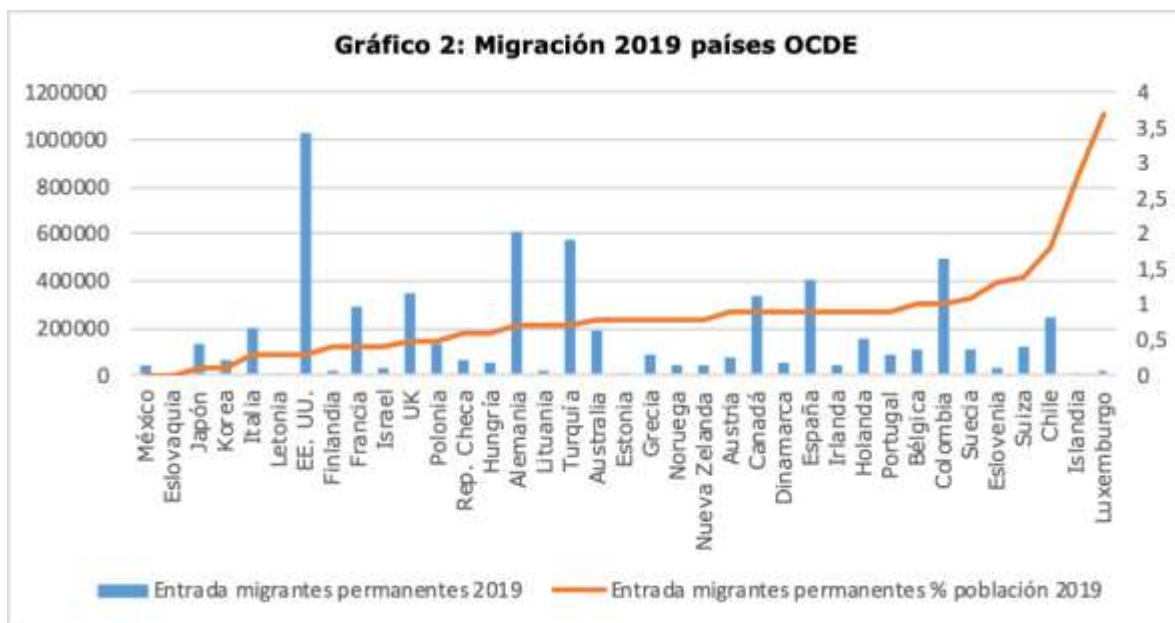
https://www.ine.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migraci%C3%B3n-internacional/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2018/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2019-metodolog%C3%ADa.pdf?sfvrsn=5b145256_6#:~:text=Del%20total%20de%20personas%20que,31%20de%20diciembre%20de%202019



Fuente: Elaboración propia con datos censales (censos 1982, 1992, 2002 y 2017) y estadísticas del INE/DEM (2018 y 2019).

Un elemento que puede dar cuenta de la magnitud y aceleración del fenómeno migratorio en Chile, es la comparación entre la cifra de migrantes en el Censo de 2017 y la cifra ajustada antes señalada. Así tenemos que el Censo de abril de 2017 reconocía a 746.465 como personas inmigrantes, experimentando un crecimiento en dos años y ocho meses más tarde, en diciembre de 2019, un incremento del 100%. El peso de la población migrante, pasó de esta forma, de ser menos de un 1% de la población total del país en la década de los noventa, a un 6,7% aproximado en el año 2018²¹. Si lo comparamos con los países de la OCDE, encontramos que Chile es el noveno país que recibió a mayor cantidad de inmigrantes durante 2019 (ver gráfico 2), pero si lo ordenamos respecto del impacto de estos respecto de la población total, ocupa el tercer lugar, superado por países muy pequeños, como Luxemburgo e Islandia, con un impacto del 1,8% de su población total en un año (ver gráfico 2).

²¹ Finn, V. & Umpierrez de Reguero, S. (2018). Inclusive Language for Exclusive Policies: Restrictive Migration Governance in Chile. En *Latin American Policy* 11(1). Pp. 42-61.



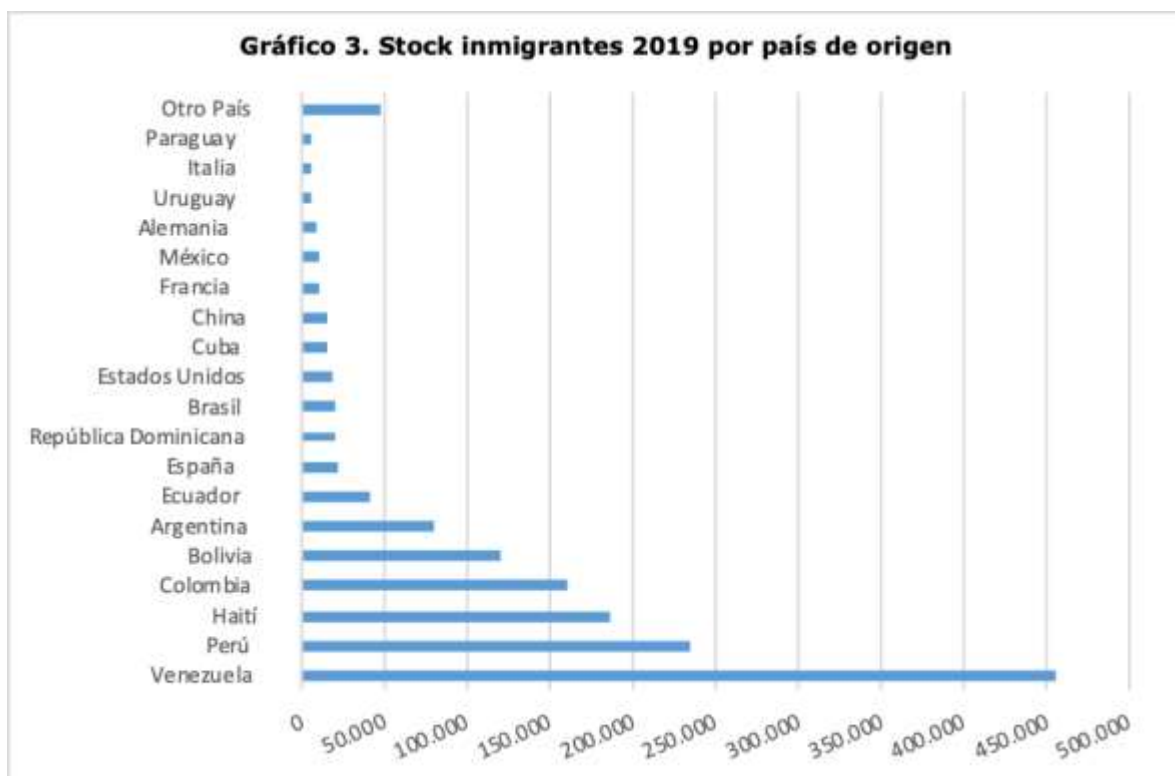
Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (2019).
<https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

Respecto a los stocks migratorios, en el caso chileno, según cifras y análisis hechos por Extranjería²² basados en una nueva metodología que integra información censal y datos administrativos, la población extranjera residente en Chile es de 1.492.522 personas, como ya se señaló, la que está compuesta por 763.776 hombres, correspondiendo a un 51,2%; y 728.746 son mujeres, representando un 48,8%.

Otros dos hechos destacables de la nueva composición del stock de migrantes, es el cambio en la composición nacional del origen de los migrantes. Tenemos que en todos los censos desde el año 1992 hasta el del año 2017, la principal nacionalidad de origen en los migrantes era Perú, país fronterizo a Chile, pero a partir de las nuevas cifras de extranjería publicadas en el año 2018, pasa Venezuela a ser la más prevalente con 288.940 inmigrantes, que aumenta en 2019 a 455.494 personas de dicha nacionalidad (ver gráfico 3), creciendo un 58% en un año. En el caso de Perú, continúa en el segundo lugar, con 235.155 inmigrantes, tratándose de una migración "histórica", creciendo solo un 5%, pasando de 224.494 inmigrantes, a 235.165 personas.

Otro hecho relevante, es que la comunidad de Haití se consolida en el tercer lugar, con 185.865 inmigrantes; seguido de Colombia, con 161.153 personas. Solo en el quinto y sexto lugar aparecen el resto de los países fronterizos con Chile, como son Bolivia y Argentina, con 120.103 inmigrantes y 79.464 respectivamente.

²² INE/DEM (2020). Op. Cit.



Fuente: Elaboración propia con datos de INE/DEM (2020).

Antes de entrar, propiamente tal, al marco regulatorio de la migración en Chile, es importante tener en cuenta, como ya se señaló, que hubo un endurecimiento de las políticas de ingreso y permanencia en el país a partir del año 2018, con el arribo a la presidencia de la República de Sebastián Piñera. Esto trajo aparejado dos fenómenos relevantes en materia de stock migratorio. El primero dice relación con el proceso masivo de regulación excepcional de la migración irregular, que se extendió por un año, entre julio de 2018 y julio de 2019, que se extendió posteriormente hasta el 22 de octubre de 2019. La cifra de migrantes irregulares se calculaba en entre 300.000 y 500.000 migrantes irregulares²³. En este proceso se inscribieron un total de 155.483 solicitantes, de los cuales fue acogida favorablemente su solicitud 131.399²⁴, que representa un 88,5% de los solicitantes, un 5% fue rechazado por temas penales en sus países de procedencia, y el resto no cumplía con los requisitos. A este número de regularizaciones extraordinarias, se suman "los 109.974 extranjeros que solicitaron visa en el mismo periodo para regularizar su situación, se llega a que 209.357 extranjeros tienen su visa otorgada y estampada"²⁵.

El segundo elemento, que destaca la literatura internacional respecto de las medidas restrictivas a la migración, en el esperable aumento de la migración irregular por pasos no habilitados, fenómeno que se puede constatar también en

²³ Finn & Umpierrez de Reguero (2018). Op. Cit.

²⁴ DEM (2020). Baja de migrantes que ingresan a nuestro país comenzó desde mayo de 2019. DEM, 23/01/2020. Disponible en línea en: <https://www.extranjeria.gob.cl/noticias/baja-de-migrantes-que-ingresan-a-nuestro-pais-comenzo-desde-mayo-de-2019/>

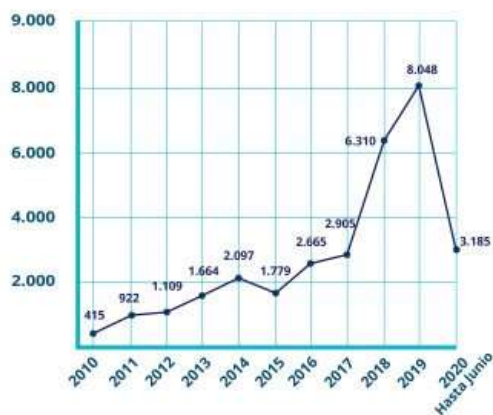
²⁵ Ibídem.

Chile, que cuando se establecieron restricciones a los migrantes Dominicanos para su ingreso al país, se dispararon las cifras de ingresos de migrantes de esta nacionalidad por pasos no habilitados, mafias y coyotaje preferentemente por la frontera norte²⁶. Este fenómeno entraña enormes riesgos, pues expone a los migrantes a mafias y organizaciones criminales transnacionales, con enormes riesgos para la integridad física y psíquica de las personas migrantes, además de los riesgos de explotación sexual, trabajos forzados y otros flagelos asociados al tráfico y trata de personas.

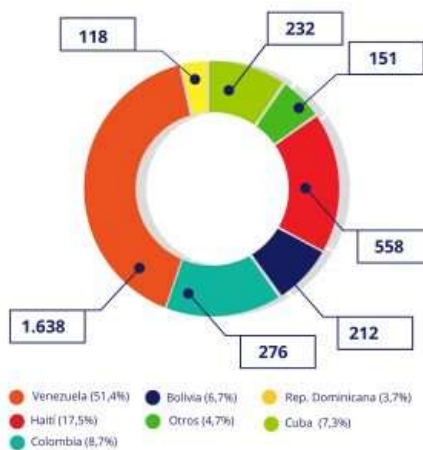
Como cabría esperar, efectivamente las cifras de ingresos irregulares aumentaron significativamente, como deja testimonio el estudio realizado por Servicio Jesuita a Migraciones²⁷ (SJM), quienes señalan que durante el primer semestre del año 2020 (enero a julio), basado en la información entrega por la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), se registraron 3.949 ingresos irregulares por pasos no habilitados, que es aproximadamente la mitad de la cifra registrada durante el año anterior (2018), donde se detectaron 8.048 casos (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Ingresos por pasos no habilitados 2010-2020, ingresos por pasos no habilitados por nacionalidad enero-julio 2020.

Ingresos por pasos no habilitados 2010 - 2020



Ingresos por pasos no habilitados según nacionalidad (primer semestre 2020)



Fuente: elaboración propia a partir de información solicitada a PDI por Ley de Transparencia.
 Nota: Cifra refleja la cantidad de denunciados a la autoridad administrativa producto de ingreso irregular (infracción artículo N°69 de Ley de Extranjería), ya sea por flagrancia, fiscalizaciones o autodenuncia.

Fuente: <https://www.migracionchile.cl/visas-e-ingresos/>

Como aparece en el gráfico anterior, la mayoría de migrantes irregulares son de nacionalidad venezolana y haitianos, quienes son justamente a quienes las nuevas disposiciones reglamentarias exigen una visa antes de entrar al país, que se suma a la restricción de no poder gestionar la permanencia en territorio

²⁶ Thayer, L. (2019). Causas y consecuencias de la migración irregular en Chile. En N. Rojas y J. Vicuña (Eds.) Migración en Chile: Evidencias y Mitos de una nueva realidad. LOM Ediciones: Santiago, Chile. pp. 297-334

²⁷ Servicio Jesuita a Migrantes (2020). Migración en Chile. SJM. Disponible en línea en: <https://www.migracionchile.cl/visas-e-ingresos/>

nacional, sino que a través de los consulados. Les siguen en número, colombianos, bolivianos y cubanos.

Lo relevante de estas cifras, es que de acuerdo al SJM, dichos ingresos por pasos no habilitados, muestran un aumento progresivo desde el año 2010, pero se disparan de forma exponencial a partir del año 2018, cuando comienzan a operar las restricciones antes descritas. Ello da cuenta que del total de migrantes detectados por pasos no habilitados, casi un 60% de ellos lo hicieron en el período 2018-2020.

La explicación a este fenómeno por parte del Director del Departamento de Extranjería y Migración, Álvaro Bellolio, se debería a las señales equívocas que provendrían desde el parlamento: *"comparado con el año anterior, los ingresos clandestinos habían disminuido considerablemente este año hasta el momento en que el Senado, en la Comisión de Hacienda, propone y aprueba una indicación donde les promete una visa a todos los ingresos clandestinos de aquí a que se promulgue la ley y 90 días después"*²⁸. Aseveración difícil de contrastar, y que va en sentido contrario a la evidencia internacional, que muestra que los flujos migratorios no responden automáticamente a las decisiones políticas.

4. Regulación Migratoria en el caso de Chile

La actual normativa vigente es el Decreto Ley N° 1.094 de 1975 —Ley de Extranjería—, que concibe al migrante como un peligro para la seguridad nacional. Ello se explica en la lógica de seguridad del Estado que la inspira, pues fue promulgada durante el gobierno militar y en plena guerra fría, donde el migrante es visto con desconfianza, pues representa un potencial criminal o subversivo. Esta concepción criminalizadora de la migración se manifiesta en su articulado en una serie de trabas que impiden el ingreso a extranjeros al territorio nacional. Concretamente, se establecieron una serie de procedimientos burocráticos para entorpecer la obtención de residencia temporal y definitiva, que desincentiven la permanencia en el país. Es por ello que los migrantes en Chile se ven desprovistos de una estructura normativa general que los proteja, y como resulta del todo obvio, adolece de un enfoque que integre explícitamente la protección de los Derechos Humanos de los migrantes.

Existe consenso que este marco legal no está acorde con los desafíos que tiene el país, pero no se ha logrado acordar un acuerdo político amplio para modificarlo, lo que ha redundado en la permanencia de dicho marco legal. En los últimos tres gobiernos se han presentado proyectos de ley para promulgar una nueva ley de migración, pero ninguna ha logrado congregarse los acuerdos necesarios. El primero fue presentado por Sebastián Piñera en el año 2013 (Boletín N° 8.970-06), el segundo por Michelle Bachelet en el año 2017 (Boletín N° 11.395-06), y el último, bajo la nueva administración de Sebastián Piñera en el año 2018, que retoma e introduce indicaciones al proyecto del año 2013, incorporando algunos elementos del proyecto de Bachelet. Esta dificultad para avanzar, se debe al choque entre paradigmas, por un lado, aquel centrado en la

²⁸ La Tercera 01/09/2020. Ingresos por pasos no habilitados suman casi 4 mil durante este primer semestre. Disponible en línea en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/ingresos-por-pasos-no-habilitados-suman-casi-4-mil-durante-este-primer-semestre/DX5CIEQ5WFCQJKJHH4TGLYTRSU/>

protección de los Derechos Humanos como el de Bachelet, resulta incompatible con visiones centradas en el crecimiento económico, la selectividad migratoria y orientación instrumental, que necesitan que persistan componentes soberanistas, han llevado a un punto muerto la discusión.

Para hacer frente a esta situación de desfase normativo en materia migratoria, el Estado de Chile ha introducido numerosas modificaciones parciales al Decreto N° 1.094 y leyes suplementarias, con el objetivo de hacer nuestra legislación migratoria un poco más congruente con la política exterior de Chile. Dentro de estos esfuerzos “*adaptativos*” cabe mencionar la Ley N° 19.476 de 1996, que modificó la Ley de Extranjería en materia de asilo y refugio; la promulgación de la Ley 20.430 de 2010 sobre refugio y la Ley 20.507 de 2011, que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal.

En resumen, “*la ley chilena así, más que una ley de migración es una ley propiamente de extranjería. Se preocupa de la entrada y salida, pero no de la estadía de las personas*”²⁹. Expresión de este desacople, es que la principal fuente de regularización migratoria en Chile, han sido masivos procesos de regularización mediante edicto presidencial, siendo la última la aplicada en el año 2018, que esta es tercera regularización, pues ya hubo dos procesos anteriores durante los mandatos de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Michelle Bachelet, en 1998 y 2007 respectivamente.

El texto del decreto 1.094 de 1975 es transparente en su artículo 2, respecto del carácter que inspira la ley, que es la seguridad nacional del Estado, donde se pone el acento en la capacidad que se reserva el Estado para expulsar o restringir los derechos de los extranjeros en Chile.

“Para ingresar al territorio nacional los extranjeros deberán cumplir los requisitos que señala el presente decreto ley, y para residir en él deberán observar sus exigencias, condiciones y prohibiciones.

Por decreto supremo podrá prohibirse el ingreso al país de determinados extranjeros por razones de interés o seguridad nacionales”.

Es cierto que la radicalidad en términos de desconocimiento de los Derechos Humanos de los migrantes de este decreto no se aplica en Chile, pues hay una serie de instructivos y decretos presidenciales que buscan aplacar este carácter refractario al derecho internacional de esta norma, pero no deja de ser menos cierto, que, al carecer la protección de los migrantes de una ley, queda al arbitrio del gobierno de turno el matiz o enfoque que apliquen. De esta forma, al no existir una ley actualizada a las características contemporáneas del fenómeno migratorio, se ha optado por regular mediante decretos, que tienen vigencia mientras el presidente permanezca en su cargo, como ha sido el caso. Así, los enfoques han cambiado cada cuatro años, y lo más riesgoso, es que persiste, potencialmente, la posibilidad legal de desconocer cualquier fórmula transitoria y aplicar la ley vigente.

Caso contrario es lo que sucede con las solicitudes de refugio (Ley 20.430) y los

²⁹ Espacio Público (2018), Op. Cit.

casos de tráfico y trata de personas (Ley 20.507), que son dos de las aristas más complejas y vulnerables de la migración, las que si cuentan con un respaldo normativo. Ello se traduce en que no queda abierta a la discrecionalidad interpretativa del gobierno de turno, y hay un adecuado marco normativo basado en el derecho internacional para la protección de los migrantes.

4.1. Medidas Administrativas mediante Decretos del año 2018

Actualmente, como ya se señaló, mediante dos decretos ejecutivos el gobierno ha endurecido las políticas de ingreso y permanencia de población migrante, mediante el establecimiento de barreras legales adicionales, como la obligación de trámites burocráticos previos y posteriores a la migración³⁰. Esta política se inscribe en la tendencia de endurecimiento de las políticas migratorias en América Latina, que fue inaugurada el año 2016 por Mauricio Macri³¹, cuando era presidente de la Argentina, quien lleva a delante una serie de medidas legales que ponen mayores restricciones al ingreso y permanencia en el país a través de la promulgación de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU). Para hacer efectiva estas medidas más restrictivas, como se mencionó, se llevó a cabo un proceso de regulación migratoria masiva.

Para tal efecto, se sancionaron dos tipos de medidas administrativas. La primera medida del gobierno fue el cierre a toda posibilidad de gestionar el cambio en el estatus migratorio en territorio chileno, pasando a una visa de residencia temporal obtenida por vía administrativa. *“La actual legislación admite una serie de situaciones (vínculos con chilenos o residentes definitivos, profesionales y técnicos y refugiados) en que los turistas pueden cambiar su calidad migratoria a residente estando en Chile, siendo, la más relevante por número de visados otorgados, la que permite al Ministerio del Interior conceder este beneficio de manera discrecional o porque estima que dicha residencia es útil o ventajosa para el país”*³². Hasta el año 2017, el 71% de los visados de residencia concedidos durante ese año, correspondían a aquellos solicitados en territorio nacional; de los cuales, un 74% eran visados temporarios por motivos laborales. De esta forma, se toman dos medidas administrativas. La primera, es la eliminación de solicitar la visa de residencia temporal por motivos laborales en territorio nacional; y segundo, la creación de nuevos tipos de visados: la *temporal de oportunidades*, solicitada en los consulados chilenos y obligatoria para todo extranjero que quiera desarrollar oportunidades de negocio y trabajo en Chile otorgable por 12 meses y prorrogable una vez; la *temporal de orientación internacional*, solicitada en los consulados chilenos y otorgada de manera automática por 12 meses prorrogables una vez, para todo extranjero con postgrado en las mejores universidades del mundo según ranking internacionales; y finalmente, la *temporal de orientación nacional*, solicitada en Chile con una duración de 12 meses prorrogables una vez, para aquellos extranjeros que hayan cursado postgrados en el país.

³⁰ Finn, V. (2019). Entre el individuo y el Estado: Burocracia pre- y post-migratoria. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 26(56), 159–178.

³¹ Finn & Umpierrez de Reguero (2018). Op. Cit.

³² Departamento de Extranjería y Migración (DEM) (2018). Minuta: Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería. DEM: Santiago de Chile, p. 4. Disponible en línea en: https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/b0/09/b0099d94-2ac5-44b9-9421-5f8f37cf4fc5/nueva_ley_de_migracion.pdf

El segundo tipo de medidas administrativas implementadas, fue establecer normas de ingreso más duras para aquellos inmigrantes provenientes de los dos países que más han aumentado en los stocks migratorios en Chile. Nos referimos a los inmigrantes provenientes de Venezuela y Haití. En el caso de los venezolanos, se les exige que gestionen la visa consular en su país o un tercero, pero las dificultades para acceder a documentos y su alto costo (pasaporte, títulos, certificados de antecedentes, entre otros), se ha transformado en una traba que ha dificultado la emigración, y no cumpliendo, tampoco, con las obligaciones asumidas por el país en materia de refugio. Por su parte, la población haitiana que quiera visitar Chile también se le ha comenzado a exigir una visa de turista, que conlleva la comprobación de medios, reservas de hotel, cartas de invitación y de responsabilidad por la persona invitada, que ha puesto serias trabas a la reunificación familiar, pues el gobierno accedió a dar solo 10.000 visas de reunificación familiar de un año de duración. Estas medidas han concitado diversas críticas de organizaciones migrantes y de Derechos Humanos, pues han implicado un aumento, como ya se describió, de las redes de tráfico y trata de personas y el ingreso irregular.

5. Proyecto de Ley de Migraciones

El Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín N° 8970- 06) fue presentado a tramitación en la Cámara de Diputados el 4 de junio de 2013, en el primer gobierno de Sebastián Piñera, el cual no logró aglutinar los consensos necesarios para avanzar legislativamente. El proyecto se reactiva en abril de 2018, luego de la elección para un segundo mandato presidencial de Piñera, que, tras una serie de indicaciones sustitutivas, ha logrado hacer avanzar legislativamente el proyecto modificado de 2013 por diferentes comisiones de la Cámara de Diputados, hasta ser aprobado en la Sala de la Corporación el 16 de enero de 2019. Esta aprobación llevó al proyecto de migración a su segundo trámite legislativo en el Senado de la República, ingresando a discusión, pasando por diferentes comisiones de la Corporación, siendo finalmente aprobado el proyecto en general el 3 de septiembre de 2020.

Debido al que el proyecto de ley sufrió enmiendas en este segundo trámite constitucional, pasó a un tercer trámite constitucional el 6 de octubre de 2020; que implica que en la sala donde se ingresó originalmente el proyecto, como es la Cámara de Diputados, apruebe las enmiendas hechas en el Senado. Así la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización quienes despachan un informe para la discusión en sala respecto a las modificaciones, las que son rechazadas por la Cámara de Diputados el 8 de octubre de 2020. Por tal razón, pasa a cuarto trámite constitucional, que es la conformación de una Comisión Mixta de la Cámara de Diputados y el Senado, mediante el ingreso el 13 de octubre de 2020 del oficio que informa del rechazo por parte de la Cámara de las modificaciones, quedando instruido la designación de senadores y diputados para la conformación de la mentada Comisión Mixta, la que hasta el momento no se ha constituido, pero debe hacerlo a la brevedad, en tanto el establecimiento de Urgencia de Discusión Inmediata el mismo 13 de octubre de 2020 y, nuevamente, el 27 del mismo mes y año.

5.1. Características del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería

En la presentación del proyecto de ley con sus modificaciones del año 2018, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, señaló que los principios que la inspiraban era promover una migración segura, ordenada y regular, lo que quedaba plasmado en su artículo N°6. De esta forma, señala, que *“estos son los principios que nos guían y las medidas que proponemos o que ya hemos adoptado con el fin de cuidar y ordenar nuestro hogar común, nuestra casa compartida, promoviendo una política migratoria moderna que fomente la migración segura, ordenada y regular, adecuándose a los tiempos actuales y a las necesidades del país, pero sin nunca perder de vista los derechos y la protección de los migrantes”*³³. Para tal efecto, el proyecto de ley contempla una serie de medidas³⁴, que podrían dividirse en una nueva institucionalidad; la regulación del fenómeno migratorio (políticas de ingreso, permanencia y protección social); y de sanciones penales y de expulsión³⁵.

Nueva Institucionalidad:

- Consejo de Política Migratoria que formula las políticas migratorias de forma permanente, de manera clara y transparente.
- Servicio Nacional de Migraciones que es quien lleva a cabo dicha política migratoria, y se relaciona de manera directa con los migrantes.

Regulación (políticas de ingreso, permanencia y protección social):

- Establecimiento de requisitos de ingreso al país, los que se solicitarán en los consulados de Chile, quedando clausurada el cambio del estatus migratorio en el país.
- Establecimiento de un sistema flexible y claro de categorías migratorias, que contempla la permanencia transitoria, residencia temporal y residencia definitiva.
- Definición de los criterios de acceso a la protección social y resguardo de los Derechos Humanos de los migrantes, como, por ejemplo: acceso a la salud, educación, seguridad social, reconocimiento de títulos,

Sanciones:

- Registro de identificación de extranjeros, detallando estatus migratorio, permisos denegados e infractores de ley.
- Establecimiento de un procedimiento administrativo que permita impedir el ingreso de personas con antecedentes penales.
- La no criminalización de la residencia irregular y eliminación de sanciones penales para infracciones migratorias.

³³ Presidencia de la República de Chile (2018). Presidente Piñera presenta reforma para “garantizar una migración segura, ordenada y regular”. Prensa Presidencia, 9 de abril de 2018. Disponible en línea en:

<https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=73015>

³⁴ Departamento de Extranjería y Migración (2018). Minuta: Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería. DEM: Santiago de Chile. Disponible en línea en:

https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/b0/09/b0099d94-2ac5-44b9-9421-5f8f37cf4fc5/nueva_ley_de_migracion.pdf

³⁵ DEM (2018). Op. Cit.

- Simplificar y agilizar los procesos de expulsión de inmigrantes que hayan quebrantado normas legales, con un plazo máximo de siete días para presentar recursos judiciales.
- Expulsión inmediata (reembarque a país de origen) de toda persona sorprendida tratando de ingresar de manera irregular al país.

Como señala Aninat y Sierra³⁶, dentro de los aspectos positivos que tiene este proyecto de ley, está que fortalece el pilar institucional de la regulación de la migración, que permita robustecer la capacidad de coordinación interinstitucional que la complejidad del fenómeno demanda. Para dicho propósito crea “*un servicio nacional, de imponer la dictación de una política nacional en cuya formulación y actualización debe participar un órgano colegiado, integrado —así se espera— por distintos ministerios, y de la función que expresamente se le entrega al Ministerio del Interior en el sentido de colaborar con otros sectores en materias de inmigración*”³⁷. No obstante, los autores reconocen que es insuficiente, pues como señala la experiencia comparada³⁸, las políticas migratorias deben ir acompañadas de indicadores y publicaciones periódicas para evaluar su efectividad, en especial, en lo referido a la coordinación interinstitucional. Y, en segundo término, si bien represente un avance sustantivo en términos de coordinación horizontal (entre ministerios), no establece principios de coordinación vertical con instancias subnacionales (gobernadores regionales, lo que por primera vez serán electos de manera directa) y local (municipios).

Otro avance sustantivo que señalan Aninat y Sierra, se refiere a la reducción de la arbitrariedad que actualmente existe en la legislación vigente, permitiendo que las personas migrantes tengan claridad respecto a las condiciones de ingreso y permanencia en el país. Ello se materializa en que “*entre los conceptos que el actual proyecto define, se incorpora expresamente la discriminación arbitraria (...). El proyecto de ley en curso agrega y define entre sus disposiciones, además, la promoción, respeto y garantía de derechos, la igualdad de derechos y obligaciones, y el debido proceso*”³⁹. Esto debería traducirse en una reducción significativa de la discrecionalidad administrativa, pues desarrolla muchos de estos criterios, dejando poco espacio para la interpretación de las autoridades administrativas.

No obstante, estos avances concretos, muchas han sido las críticas que le han arremetido al proyecto de ley desde el mundo académico, de los Derechos Humanos y de organizaciones vinculadas a los inmigrantes. En esta línea, quizás la crítica más general al proyecto de ley, es la planteada por los investigadores Finn y Umpierrez de Reguero⁴⁰, quienes señalan que el gobierno lo que hace es travestir medidas restrictivas de la migración con un lenguaje de protección de los Derechos Humanos, por lo que el paradigma en que se inscribiría esta ley, no obstante las modificaciones, sería en su estructura principal los mismos

³⁶ Aninat, I. y Sierra, L. (2019). Regulación migratoria: Propuestas para una mejor reforma. En I. Aninat y R. Vergara (eds), *Inmigración en Chile Una mirada multidimensional*. FCE / CEP: Santiago de Chile. pp. 31-64. Disponible en línea en:

https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20191119/20191119093613/librocep_inmigracion.pdf

³⁷ *Ibidem*, p. 49.

³⁸ OCDE (2018). *Working together for local integration of migrants and refugees*. París: oecd Publishing

³⁹ *Ibidem*, pp. 50-51.

⁴⁰ Finn, V. & Umpierrez de Reguero, S. (2018). Inclusive Language for Exclusive Policies: Restrictive Migration Governance in Chile. In *Latin American Policy* 11(1). pp. 42-61.

principios de la ley actual, que sería la seguridad y soberanía del Estado. En línea similar a esta crítica, es la de Acosta y otros⁴¹, quienes plantean la sustracción del lenguaje de protección de los Derechos Humanos de los inmigrantes, expresado en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, del cual Chile rechazó ser parte, y lo emplea de manera contraria al implementar una política de movilidad humana más restrictiva.

En el caso de las organizaciones de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Derechos Humanos⁴² es quien planteó el documento más completo de críticas a las vulneraciones y potenciales vulneraciones de los Derechos Humanos que contiene el Proyecto de ley de Migración y Extranjería. En sintonía con las críticas anteriores, plantea primero una valoración positiva del reconocimiento que hace el proyecto de los estándares internacionales de Derechos Humanos. Sin embargo, dicha declaración no se condice con los artículos expresados en el proyecto. Dentro de los aspectos que el INDH observa vulneración o potencial vulneración de los Derechos Humanos serían: *“los procedimientos de obtención de la residencia, el acceso y goce de los derechos sociales, y el sistema sancionatorio. Se verá también que el proyecto, a raíz de sus imprecisiones no introduce cambios significativos en la institucionalidad migratoria que, tal como señalaremos, fuertemente orientada a garantizar la seguridad nacional en desmedro de otros objetivos fundamentales en materia de Derechos Humanos, mantiene un modelo administrativo que no está siendo eficiente para enfrentar los nuevos desafíos que presentan los crecientes flujos migratorios”*⁴³. Estas aprehensiones planteadas por el INDH, señalarían que Chile estaría incumpliendo sus compromisos internacionales que suscribió en esta materia.

Finalmente, las organizaciones de migrantes han señalado una serie de críticas al proyecto de ley, las que han sido planteadas en principios que esta debería considerar, las que han sido sistematizadas por el Servicio Jesuita para la Migración⁴⁴. El primero de estos principios, es que se consagre la posibilidad de cambio del estatus migratorio dentro del país y mecanismos de regularización que sean viables, en caso contrario, plantean que se verá incrementada la migración irregular y la consecuente vulnerabilidad de dichas personas a la violación o desprotección de sus Derechos Humanos. Un segundo elemento es la incorporación del principio de no devolución, el cual reconocen está contenido en la ley del refugio, debería ser extendido a todas las categorías migratorias que estén en riesgo de sufrir algún tipo de vulneración de sus Derechos Humanos. En tercer lugar, señalan que debería asegurarse la igualdad de oportunidades de acceso a la seguridad social y a los beneficios públicos, en tanto el proyecto de ley establece un plazo de dos años para ser beneficiario de transferencias públicas. Cuarto, plantean la necesidad de protección e inclusión de trabajadores migrantes, a través de entregas de permisos de trabajos de forma inmediata si

⁴¹ Acosta, D., Vera-Espinoza, M., & Brumat, L. (2018). The New Chilean Government and its shifting attitudes on migration governance. *MPC Blog*, Debate Migration. Disponible en línea en: blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/new-chilean-government-shifting-attitudes-migration-governance/

⁴² Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) (2018). Informe sobre Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín 8970-06) y las Indicaciones presentadas. INDH: Santiago de Chile. Disponible en línea en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1138/Informe.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Servicio Jesuita para la Migración (SJM) (2020). Proyecto de ley de migración y extranjería. SJM: Santiago de Chile. Disponible en línea en: <https://www.migracionenchile.cl/proyecto-de-ley/>

cumplen los requisitos (para reducir los tiempos de espera); aumentar el número de trabajadores extranjeros en las empresas y; proteger laboralmente e implementar procesos de regulación para trabajadores temporales, que reduzca las posibilidades de abuso. Finalmente, cinco, garantizar el derecho de los inmigrantes para poder recurrir a una instancia judicial superior a una medida de expulsión, lo que también ha sido señalado por la Corte Suprema, dejando de ser la Corte de Apelaciones la única instancia resolutive.

A modo de cierre, es evidente que este proyecto de ley tiene la posibilidad real y efectiva de transformarse en ley, a diferencia de los proyectos anteriores, pero también es cierto, que dicho consenso político no ha tenido el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico, además de las señales de desacoplamiento de la regulación internacional del tema, como es el Pacto Migratorio (Marrakech). Pero si son sintomáticas las medidas y el proyecto de Chile en materia migratoria, de un retorno de un carácter soberano en la regulación de la migración, a diferencia de los procesos de décadas anteriores, de facilitación mediante acuerdos amplios de integración y primacía de los principios de los Derechos Humanos de los migrantes en la agenda internacional.