

El escenario actual chileno y la migración internacional: legislación y postura de los partidos políticos

Chilean Political Scene and International Migration, Legislation
and Stance of the Political Parties.

Leonora TORRES MATUS*

Chile tiene un retraso en términos de creación de una política migratoria acorde a los tiempos actuales y una legislación con esa misma dirección (Doña-Reveco y Levinson, 2012; Doña-Reveco y Mullan, 2014); no cuenta con una institucionalidad pública para la gestión y tratamiento migratorio ni tampoco con una normativa general que regule los organismos públicos que inciden en la materia, ya que no hay un organismo gubernamental o intersectorial que se dedique exclusivamente e integralmente a la temática migratoria (Gainza, 2013: 167).

A nivel de políticas públicas, la ley vigente se ha materializado en instructivos presidenciales que intentan estar en sintonía con los convenios firmados. Algunos ministerios tienen oficinas piloto enfocadas en la inmigración y servicios sociales, pero aún no se puede hablar de diagnósticos de su desempeño. Los municipios con más presencia migratoria son los que enfrentan el problema más serio de atención, ya que cuentan con pocos recursos legales y económicos, así como de personal calificado. Un elemento destacable es la conformación del Consejo Nacional de Política Migratoria el 5 de noviembre de 2015, lo cual indica que los cumplimientos de promesas presidenciales de la campaña del segundo gobierno de Michelle Bachelet y la bancada de la Nueva Mayoría (centro-izquierda) han estado concretándose, en la antesala de la presentación del nuevo proyecto de ley para el año 2016.

* Fundación Henry Durand para América Latina, Chile. Correo electrónico: leonora_r@hotmail.com

El primer intento de reforma a la ley vigente se presentó durante la administración del presidente Patricio Aylwin, en el año 1993, pero éste no llegó a instancias mayores de discusión parlamentaria; durante su regencia se eliminaron normas que dificultaban la movilidad de las personas y se incorporaron compromisos internacionales que Chile había asumido en materia de refugio. En el gobierno del presidente Eduardo Frei (1994-2000) se realizó el primer proceso de regularización y un proceso de modernización de la gestión migratoria. En el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) se mantiene la modernización de la gestión y se incorporan compromisos internacionales en materias migratorias; se ratifica la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y se ratifican los *Protocolos de Palermo* sobre Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes. Durante el primer período de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) se incorporan referencias explícitas de dicha modernización en su programa de gobierno y el compromiso se expresaba en cuatro componentes: reconocimiento de los chilenos en el exterior, impulso nueva ley, destacar la variable migración en la integración regional e incorporar la temática en los currículos educativos. El aporte directo fue el instructivo presidencial n° 9 del 2008 y el segundo proceso de regularización migratoria, pero no se cambió la ley vigente.

En el gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010-2014) hubo cambios en la ley de refugio (ley 20.430, la cual establece disposiciones sobre protección de refugiados), la ley 20.507 que tipifica delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, y en la presentación de la *Ley de Migraciones y Extranjería* (boletín 8970-06), que es el único anteproyecto que llega a la Cámara de Diputados como una medida de reforma real a la legislación vigente. Este proyecto aún se encuentra en tramitación, sin embargo, la probabilidad de que se apruebe ha disminuido; con la noticia de un nuevo proyecto a presentar en el año 2016, la Cámara de Diputados de Chile deja el proyecto anterior sin asidero político que lo acompañe, por lo que el futuro de una legislación actualizada y coherente a las necesidades del país y de los migrantes aún es una incógnita.

Frente a esta incertidumbre, en la percepción de los partidos políticos acerca de la migración internacional, se observa que en los *programas* de los distintos partidos en el país, transversalmente hay un acuerdo de respeto hacia la diversidad étnica cultural, donde los derechos humanos y el rechazo hacia la discriminación son la base de la estructura programática de los partidos, es decir, hay una coherencia de los partidos hacia un acceso universal de los beneficios de la democracia con los conceptos de *equidad e igualdad*. A diferencia de la percepción negativa de la población frente a la inmigración, el aspecto laboral y la baja de los salarios potenciado por una población extranjera que accede a puestos de trabajo en peores condiciones, la élite parlamentaria tiene una percepción positiva de la inmigración (Castillo, 2011).

Las diferencias en las coaliciones (Nueva Mayoría que reúne la vertiente centro-izquierda y la refundación de la oposición llamada, desde el año 2015, como Chile Vamos) tienen que ver con el eje de los derechos individuales como los preponderantes (Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) principalmente) y, en su contraparte, los orientados hacia la lucha colectiva como es el caso del Partido Comunista. Hay un consenso a la defensa de los derechos humanos, sin condiciones de etnia, género, edad, origen, entre otros. Sobre el tema migratorio, es el Partido Demócrata Cristiano el que hace una referencia directa a la migración con una *política migratoria de acogida* (acuerdos del v congreso ideológico y programático DC, 2012, punto 183), como parte de la agenda de integración y cooperación latinoamericana. El partido Por la Democracia (PPD) constituye una secretaria sobre el tema migratorio en el año 2015 y entre la coalición de la Nueva Mayoría, como algunos parlamentarios de oposición (especialmente de la zona norte del país) han presionado para avanzar en la nueva legislación.

En el programa del segundo gobierno de Michelle Bachelet hay un acuerdo en la coalición de la Nueva Mayoría para la modificación de la legislación migratoria con el propósito de discutir sobre la realidad del país y estar en concordancia con los acuerdos firmados, pero no se menciona una *nueva legislación, sino modificaciones a la legislación actual*; esto ha cambiado con la noticia reciente de un

anteproyecto de ley migratoria que estará lista para ser despachada a la Cámara de Diputados durante los primeros meses del año 2016.

Los demás partidos, como los de oposición, están de acuerdo en mejorar las relaciones bilaterales y la apertura del país hacia las economías globales, los acuerdos internacionales y lo pactado en plataformas como el MERCOSUR, Pacto ANDINO, entre otros (por ejemplo, el Partido Socialista y el Partido Progresista de Chile, PRO). Entre los partidos de oposición que buscan instrumentos de integración fronteriza y el desarrollo de las regiones en conjunto con los países vecinos destaca el Partido Regionalista de los Independientes (PRI), que es parte de la coalición de centro-derecha llamada Chile Vamos y en este aspecto, abogando hacia una mayor apertura de movilidad entre sectores y regiones del país con Perú, Bolivia y Argentina como elemento clave del desarrollo regional. Hay un consenso hacia la integración regional pero con una defensa territorial en el contexto de las demandas de Perú y Bolivia.

Los partidos como UDI y RN coinciden en la defensa de la cultura occidental y de sus valores como la base del país y el rol de la familia (Declaración de Principios UDI, 2015; Declaración de Principios RN, 2015) pero, a diferencia de la UDI, RN habla de una nación indivisible e intercultural, donde se valora la contribución de los pueblos originarios e inmigrantes.

En el caso de países como Chile, en la búsqueda de lograr un desarrollo económico sólido con bases democráticas y de respeto a los derechos humanos, tanto los temas migratorios como el tratamiento a las minorías queda en un estado de pausa donde el debate político y social aún no llega a una madurez que permita instalar el tema dentro de la agenda pública pero, a nivel urbano, la necesidad de los gobiernos locales (municipios) de manejar los recursos y la entrega de beneficios sociales se ha complicado por la llegada de migrantes, dando origen a dificultades tanto en la comprensión del fenómeno y el manejo del mismo cuando no hay legislaciones claras y los recursos son escasos.

En relación a la *integración de los migrantes*, Chile no tiene una política explícita al respecto, lo que indica que son un colectivo sin derechos plenos, como ocurre en muchos países incluso con polí-

ticas explícitas pro-integración (Foro Bicentenario, 2008:118). La legislación mexicana actúa más bien reaccionando a los fenómenos migratorios (Gainza, 2013; Doña-Reveco y Mullan, 2014) y si se habla de *modelos de integración*, como son el caso europeo, estadounidense, entre otros, Chile ha intentado adscribirse a la tendencia a las fórmulas multiculturales -como Estado- pero, al no regirse por una normativa general, no cuenta con un sustento e institucionalidad. Chile se define como un país multicultural, en especial a lo referido al sustrato étnico e indígena fundacional, pero que sigue siendo una discusión que no tiene una voz definitiva al respecto, por lo que la inmigración internacional tiende a complejizar aún más la discusión del papel de las diferencias culturales en un Estado que se define como multicultural, pero que en la práctica defiende cierto tipo de valores (republicano, laico, occidental, mono lingüístico) y que no incluye las distintas manifestaciones culturales de forma explícita en la política de alto nivel, por ejemplo. La representatividad de diferencias culturales en el parlamento y el gobierno, el poder económico tiende a invisibilizarlas en una suerte de homogeneización necesaria para la gobernabilidad que tiene raíces históricas, en el caso chileno y otros países latinoamericanos, en la formación de los estados actuales (Bengoa, 2002).

Las voces que van a la vanguardia de políticas multiculturales de tipo intercultural son las asociaciones de inmigrantes que tienen una agenda de movilidad humana amplia, con ideales de contacto y enriquecimiento mutuo que superan las lógicas legales y administrativas de los grupos gobernantes, así como sus equipos técnicos, por lo que cualquier tipo de consenso no alcanzaría las propuestas que manifiestan los grupos de interés; en general, la discusión sobre políticas de integración en Chile se da dentro del marco académico y se ha basado principalmente en la realidad indígena propia del país que espera un reconocimiento y visibilidad mayor, lo que en muchos casos ha sido causa de discusiones de tipo política que aún no tienen un final definitivo.

Respecto a la ley vigente, el decreto ley núm. 1094 del año 1975, conocido como *Ley de Extranjería y Migración*, es la columna vertebral del ordenamiento jurídico, no obstante, se le han introducido

numerosas modificaciones con el objeto de hacer la norma consonante con la política exterior y los fenómenos globalizadores en que se está inmerso; para Soffia, Cano y Martínez (2009), en términos generales, la gestión migratoria ha estado enmarcada en una política de acogida vía regularización, lo que quiere decir que la apertura de las fronteras no pretende transformarse en una abierta desregulación que fomente la llegada de personas indocumentadas al país, sino por el contrario, se quiere promover una migración ordenada (como sugieren las organizaciones internacionales), para así garantizar los derechos tanto de los nacionales como de los inmigrantes. En definitiva, Chile no busca voluntariamente la atracción masiva de inmigrantes, pero sí darles la mejor calidad de vida posible a los que llegan (Soffia, Cano y Martínez, 2009:70).

Uno de los mayores esfuerzos en modificar el presente estado de las cosas en materia migratoria es el nuevo *Proyecto de Ley de Migraciones y Extranjería* (mensaje núm. 089-361, 20 de mayo 2013) que busca entregar una gestión migratoria acorde a la realidad chilena actual; bajo el principio de no discriminación, los migrantes en situación legal-administrativa regular cuentan con los mismos derechos que los chilenos y se ubican dentro de la estructura social, cultural y económica, por lo que esta nueva propuesta busca incentivar la migración regular, la reunificación familiar y acortar los tiempos de tramitación en las visas de residencia. Durante el año 2014, se creó el Consejo de Política Migratoria (decreto núm. 1393, 11 julio 2014) que es la mesa asesora de la presidencia en materia migratoria y se encarga de coordinar los diferentes ministerios en torno al tema, además de elaborar las propuestas que modifiquen la normativa que, finalmente, se conformó este año.

Es un avance en la noción de equiparar a los migrantes regulares y los nacionales en el acceso a beneficios sociales pero, en el tratamiento de las situaciones de irregularidad, no hay una acción explícita en la entrega de beneficios. El concepto de integración, a nivel teórico, tiene múltiples definiciones (Mármora, 2002:327) que incluyen dentro del mismo otros tales como inserción, inclusión, exclusión, asimilación y, en muchos casos, se usan indistintamente como sinónimos. La definición de integración determina las políticas, el tratamiento académico y la opinión pública; para el Estado

chileno, el *concepto de integración referido a los migrantes internacionales se entiende como una inserción social donde los migrantes en situación regular* pueden verse beneficiados de todos los servicios entregados por el Estado, además del acceso a servicios de tipo bancario, hipotecarios y de financiamiento. No hay una política explícita que regule un tratamiento especial al tema de la integración (Martínez, 2011:126-151). La lógica del tratamiento migratorio por parte de Chile es continuar con los protocolos de acuerdo y coordinación bilateral, multilateral con compromisos intersectoriales, donde son los ministerios en coordinación los que entran en contacto con el migrante en el proporcionamiento de beneficios sociales. Además, incorpora la necesidad de la reunificación familiar como un pilar fundamental en la inserción social del inmigrante en el país, acorde a las legislaciones de otros países con un tratamiento integral de la migración internacional.

En la actualidad, durante el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet y la coalición Nueva Mayoría, se ha avanzado en la aplicación del instructivo presidencial ampliando y reforzando su accionar, por lo que se intenta asegurar el acceso a la salud y a la educación de los inmigrantes aún en situación irregular.

Referencias

- CASTILLO, Isabel, coord., 2011, *Brechas de representación. Élités parlamentarias y ciudadanía en Chile*, Santiago de Chile, Observatorio Político Electoral ICSSO, Universidad Diego Portales.
- DOÑA-REVECO, Cristián y Amanda LEVINSON, 2012, "Chile: a growing destination country in search of a coherent approach to Migration", *Country Profiles*, Washington, Migration Policy Institute.
- DOÑA-REVECO, Cristián y Brenda MULLAN, 2014, "Migration policy and Development in Chile", *International Migration*, Suiza, International Organization for Migration, vol. 52, núm. 5, octubre, pp. 1-14.
- FORO BICENTENARIO, 2008, *Migración, Integración, Identidad. Miradas de Idas y de Vueltas. Sudamérica-Europa. Bicentenario*, Santiago de Chile, Comisión Bicentenario.

- GAINZA, Patricia, coord., 2013, *Políticas migratorias e integración en América del Sur. Realidad del acceso a derechos político económicos, sociales y culturales de las personas migrantes*, Sao Paulo, Espacio sin Fronteras, Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante.
- MÁRMORA, Lelio, 2002, *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Paidós-OIM.
- MARTÍNEZ, Jorge, editor, 2011, *Migración Internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques*, Santiago de Chile, CEPAL. PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS AMPLITUD, en <<http://www.amplitudchile.cl>>, consultado el 9 de noviembre 2015.
- PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS EVÓPOLI, <<http://www.evopoli.cl>>, consultado el 9 de noviembre 2015.
- PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS MOVIMIENTO AMPLIO SOCIAL (MAS), <<http://www.movimientoampliosocial.cl>>, consultado el 9 de noviembre 2015.
- PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS PARTIDO COMUNISTA (PC), <<http://www.pcchile.cl>>, consultado el 9 de noviembre 2015.
- PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS PARTIDO DEMOCRACIA CRISTIANA (DC) <<http://www.pdc.cl>>, consultado el 9 de noviembre 2015.
- PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS PARTIDO POR LA DEMOCRACIA (PPD) <<http://www.ppd.cl>>, consultado el 9 de noviembre 2015.
- PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS PARTIDO PROGRESISTA DE CHILE (PRO), <<http://www.progresistas.cl>>, consultado el 9 de noviembre 2015.
- PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS PARTIDO RADICAL SOCIAL DEMÓCRATA DE CHILE (PRSD) <<http://www.partidoradical.cl>>, consultado el 9 de noviembre 2015.
- PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS PARTIDO REGIONALISTA INDEPENDIENTE (PRI), <<http://www.pricentro.cl>>, consultado el 9 de noviembre 2015.
- PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS PARTIDO RENOVACIÓN NACIONAL (RN), <<http://www.rn.cl>>, consultado el 9 de noviembre 2015.
- PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE (PS) <<http://www.pschile.cl>>, consultado el 9 de noviembre 2015.

PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS PARTIDO UNIÓN DEMÓCRATA INDEPENDIENTE (UDI), <<http://www.udi.cl>>, consultado el 9 de noviembre 2015.

PROGRAMA DE GOBIERNO SEBASTIÁN PIÑERA (2010-2014) <<http://www.sebastianpinera.cl/gobierno>>, consulta, 9 de noviembre 2015.

PROGRAMA DE GOBIERNO, Michelle Bachelet, segundo período (2014) <<http://michellebachelet.cl/programa/>>, consultado el 9 de noviembre 2015.

SOFFIA CONTRUCCI, Magdalena; María Verónica CANO CHRISTINY y Jorge MARTÍNEZ PIZARRO, 2009, *Conocer para legislar y hacer política: Los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*, Santiago de Chile, CELADE.