

**EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MARCO JURÍDICO- NORMATIVO
QUE REGULA LA INMIGRACIÓN EN CHILE
1975 - 2021.**

**ALUMNAS: NATALY CASTILLO MANCILLA
PAOLA MIRANDA SANCY
PROFESOR GUÍA: JAIME VIVANCO GONZALEZ**

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO Y GRADO
ACADÉMICO DE LICENCIADO EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

**SANTIAGO - CHILE
2023**

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis hijos Pedro y Valentina, por su sacrificio, porque cada día de clases y de trabajo, fue el sacrificio del tiempo que no les di, los días que no jugué ni las noches que no les leí.

A Paola, mi amiga y compañera, con quien compartí esta investigación, por su paciencia, perseverancia y apoyo, firme como un roble, para terminar este desafío.

A Jaime, mi compañero, padre de mis hijos, por su contención y apoyo incondicional.

A Jaime mi profesor guía, que me reencantó con el aprender, con la investigación. Lo topé justo en un momento de desgano y desilusión, por culpa del ego académico, conocerlo y aprender de su humanidad, compromiso y dedicación fue la inyección de energía para terminar este proyecto.

A mi madre y padre que, a pesar de su ausencia física, los siento presente, les agradezco el enseñarme a creer en mí, a creer que cada cosa que me propusiera sería capaz de lograrla...

Lily.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis hijos Mariano y Lucas, por ser el motor y mi estímulo constante y permanente;

A Lorena, por darme el impulso y la confianza que necesitaba;

A Lily por ser mi compañera fiel y siempre presente en cada uno de los pasos dados en este caminar juntas;

A mi profesor Jaime, quien tuvo la paciencia, perseverancia y por, sobre todo la dedicación y voluntad de guiarnos y reencantarnos en uno de los procesos más difíciles y complejos vividos;

Y por sobre todo a mis Padres, a quienes les debo lo que soy, y con quienes tuve un compromiso pendiente por muchos años, y a quienes, hoy finalmente les puedo decir ¡Padres lo logré!

Paola

INDICE	Página
INTRODUCCIÓN.....	1
I.- CAPÍTULO I	5
MARCO TEÓRICO	5
ESTADO DEL ARTE.....	13
II.- CAPÍTULO II	17
METODOLOGÍA APLICADA	17
DISEÑO DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA.....	18
TERMINOLOGÍA UTILIZADA	19
III.- CAPÍTULO III	51
ANÁLISIS HISTÓRICO NORMATIVO	51
PERIODOS DETERMINANTES EN LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA	53
ETAPA I RESTRICCIÓN A INMIGRACIÓN POR SEGURIDAD NACIONAL.....	53
ETAPA II TRANSICIÓN	60
ETAPA III AUMENTO EXPLOSIVO DE LA INMIGRACIÓN.....	67
IV.- CONCLUSIÓN	73
V.- BIBLIOGRAFÍA	80

INTRODUCCIÓN

“Los movimientos migratorios internacionales siempre han estado presentes en la historia del hombre, desde la época en que los hombres eran nómades y buscaban frutos silvestres y cazaban para poder alimentarse y, luego, cuando se instalaron como sedentarios, constantemente buscaron alternativas que mejorarán su calidad de vida, formando parte de un proceso histórico asociado al ritmo de desarrollo de la sociedad universal. De este modo la presencia de inmigrantes en diferentes regiones de la geografía mundial, tanto en el pasado como en el presente, ha posibilitado la conformación de nuevas sociedades, cuyas dinámicas sociales, políticas, culturales y económicas se han constituido en factores de modernización, desarrollo, integración y aculturación”¹

Qué duda cabe, “el fenómeno de la migración en Chile no es nuevo, sin embargo, ha experimentado importantes cambios en los últimos años, en la medida en que las condiciones de la vida y la estabilidad económica, política y social interna se han transformado en entornos de gran atractivo para quienes, desde otras latitudes, quieren emprender en nuestro país su proyecto de vida”²

A lo largo de la historia de Chile, la inmigración ha estado presente, sin embargo, el flujo de inmigrantes que ingresaron al país durante los últimos años, y en especial con lo mediático del ingreso masivo de inmigrantes a Chile el año 2020, año de pandemia, tanto por pasos habilitados para un ingreso regular a Chile, como ingreso por paso no habilitado, una migración irregular nos llevó a preguntarnos ¿qué decía la Legislación Chilena respecto a la migración?, es así que encontramos que nuestra legislación, reguló

¹ Bravo, G., Norambuena, C. (2018). pp.11

² María J. De las H. (2016). pp.2

la situación de los migrantes por más de cuarenta años, una institucionalidad que fue amparada en una legislación excepcional, el Decreto Ley 1.094, norma gestada en plena Dictadura, donde la “Seguridad Nacional” era entorno a lo que se normaba, dejando como principal ausente a los Derechos Humanos, el foco en esta normativa no era el respeto por la dignidad humana, sino más bien, una óptica propia de la dictadura militar

Importante es señalar que durante el año 2021, y a raíz del explosivo ingreso de inmigrantes por paso no regular, y frente a la presión social, política, mediática, es que se promulgó la “Nueva Ley de Inmigración”, no lejos de polémicas en su votación entre oficialismo y oposición, siendo aprobada en la cámara de diputados con 102 votos a favor, 32 en contra y 11 abstenciones, siendo el votó del actual Presidente Boric en contra.

Así entonces, teniendo estos antecedentes nos preguntamos. ¿De manera ha tratado la normativa chilena la migración, desde el D.L. 1094 del año 1975 a la Ley 21.325 del año 2021?, es decir, nos propusimos en este trabajo de investigación, revisar, cuáles fueron las normas que se dictaron durante ese periodo, y además nos preguntamos ¿si el sistema jurídico-normativo existente en Chile, era capaz de enfrentar las distintas y variadas necesidades que presentaban los inmigrantes con la legislación vigente?.

Frente a la interrogante planteada, es que centramos nuestra investigación, en conocer la efectividad de los mecanismos de protección y asistencia a los inmigrantes, señalando a su vez, la participación que han tenido los distintos actores tanto gubernamentales como no gubernamentales en la creación, redacción, implementación y aplicación de la normativa jurídica que la migración ha tenido, y cómo se ha llegado a la regulación vigente y existente hoy.

Al hacer una mirada superficial, se percibió el vacío legal, o bien se reconoció, la ineficiente y carente regulación existente respecto al tema, es por ello, que se hizo necesario conocer en profundidad, el marco regulatorio existente. En este sentido, en el desarrollo de esta investigación, queda de manifiesto que ante la realidad descrita, no podemos ser indiferentes, por lo que como país, Democrático, un Estado de Derecho, respetuoso de su Constitución y la institucionalidad, debemos avanzar y crear normativa cuyo norte sea la dignidad humana.

Como una forma de reconocer las falencias y las principales debilidades que a nivel normativo se encuentran presentes en nuestra regulación, fue necesario hacer un recuento histórico-normativo del sistema jurídico que normó la migración en Chile, a fin de conocer de manera más precisa y concreta la realidad jurídica por la que hemos transitado, lo que a su vez nos permitió visualizar que falta para alcanzar y llegar a la verdadera inclusión, integración y una convivencia cultural, entre todos y cada uno de los diversos habitantes del país.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

La presente investigación asume como foco teórico el Institucionalismo Histórico, por medio del cual, se realizó, un recuento de la legislación Chilena que ha regulado temas relativos a la inmigración, considerando el contexto histórico dentro del cual se da, señalando las interacciones de los diferentes actores existentes, y donde las instituciones son uno de los actores preponderantes, dentro de un marco regulatorio del comportamiento, de un sistema social humano determinado, a fin de llegar a lo que hoy nos tiene a puertas de la implementación de la Primera Política Pública de Migración en Chile.

Como se señaló, el Marco Teórico a aplicar, fue, el Institucionalismo entendiendo por tal “el enfoque cuyo centro de atención recae sobre las reglas, los procedimientos y las organizaciones formales del sistema político, y cuyos referentes de fundamentación están dados básicamente por la filosofía, el derecho y la historia”³.

Las Instituciones políticas, son de quienes depende la creación e implementación de la legislación para la Migración, son quienes condicionan y regulan la vida política y por ende sus ideas, estableciendo un marco jurídico-legal y estableciendo límites sobre los cuales moverse, teniendo presente lo político, económico y social.

Este marco nos permitió conocer el conjunto de reglas formales e informales existentes sobre el tema, el que se materializó a través de una serie de instituciones gubernamentales, las cuales debiesen haber funcionado en conjunto y de manera paralela a una legislación formal, permitiendo el desarrollo, de un marco jurídico-teórico, revisando la ordenanza regulada existente a través de un marco legal.

³ Peñas, O., (2010). pp 2.

Determinamos los factores formales e informales, los actores que participan y cuáles debieran participar, las interacciones que debiesen existir y cuáles efectivamente existen, en consideración al marco Institucional bajo el cual se interrelacionan los elementos señalados y que nos llevan a entender y analizar el funcionamiento de nuestra sociedad y como ella se interrelaciona y interactúa con el fenómeno de la migración.

Específicamente utilizamos, el Institucionalismo conflictual, cuyo foco es el Estado y otras instituciones, que estructuran y arbitran los conflictos entre distintos grupos de interés. Así entonces, los distintos actores que participan lo hacen anteponiendo sus propios intereses, lo que lleva a tener como determinante el conflicto de interés por sobre la coordinación”. Es por ello que, al visualizar las relaciones existentes entre el individuo y las instituciones, hemos podido determinar, en la presente investigación, si los factores culturales, económicos, sociales y políticos, fueron determinantes, en la regulación normativa de la migración.

Al centrar nuestro marco teórico en el Institucionalismo, tomamos de base las Instituciones, entendiendo por tales:

“un conjunto de reglas formales (constituciones, leyes, normas, contratos o procedimientos escritos) e informales (costumbres, cultura, expectativas y normas de conducta socialmente aceptadas), que crean incentivos que estructuran el comportamiento de los actores, puesto que regulan la conducta y generan restricciones a la actividad humana, además de reducir la incertidumbre para el intercambio humano, generan un orden social amparado en patrones de comportamiento, conforman las

elecciones disponibles; y afectan la elaboración de políticas públicas estructurando la elección política y determinando el funcionamiento democrático.”⁴

En este sentido, debemos señalar que, a través de las normas, se regula la vida de las personas en la sociedad, se crean instituciones y se fija la manera en que las personas regulan sus relaciones personales (matrimonio, reconocimiento de hijo, etc) y la forma en cómo las personas deben relacionarse con los distintos organismos que se encuentran presente en la sociedad, independientemente si son personas nacionales del país en que se encuentran o si son extranjeras, a ambas personas, se les regula la vida con la institucionalidad.

Es así entonces, que cuando centramos el foco en la evolución de la inmigración en Chile y la evolución de su marco jurídico, debemos reconocer que la institución Legislativa y Ejecutiva, son las que originan y permiten una regulación estable y formal, mediante normas, procesos y procedimientos.

“Es por ello, que se debe entender al Institucionalismo, como un enfoque para el estudio de la política (institucional) y el cambio social, pudiendo caracterizarlo con cuatro elementos:

1) Los institucionalistas históricos tienden a conceptualizar la relación entre instituciones y la conducta individual en términos relativamente amplios.

2) Ellos destacan las asimetrías de poder asociadas con la operación y desarrollo de las instituciones.

⁴ Norambuena, C., y otros. (2008). pp. 218.

3) Ellos tienden a tener una visión del desarrollo institución al que destaca el concepto de path dependence y el de consecuencias no-intencionales

4) Ellos están especialmente preocupados en integrar el análisis institucional con la contribución de otros tipos de factores que pueden generar resultados políticos.

En un sentido metodológico, este enfoque puede ser distinguido por utilizar un enfoque narrativo en la construcción de explicaciones históricas basados en métodos de análisis cualitativos y un enfoque interpretativo, utilizando fuentes secundarias como son los periódicos.”⁵

“(…) En suma, los institucionalistas históricos ven a las instituciones como legado de procesos históricos concretos. Traen las cuestiones del *timing* (sincronización) y la temporalidad en la política al centro del análisis del cómo las instituciones importan. El énfasis tiende a ponerse en el desarrollo político como un proceso “estructurado” y en el modo en que las instituciones emergen de conflictos históricos particulares y “constelaciones”⁶.

Dentro del mismo contexto, autores como Hall y Taylor, señalan que en el Institucionalismo se pueden: “encontrar tres corrientes como son el de elección racional, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo histórico.”⁷

⁵ Trigo, L. (2015). pp 4.

⁶ Trigo, L., (2016). pp 5.

⁷ Trigo, L., (2016). pp 5.

En razón de la bibliografía citada, se interpreta, que la regulación normativa de la Inmigración es realizada, a través, de las instituciones creadas para ello, sujetándose a las normas que sustentan el orden social en Chile, y que regulan todo lo relativo y concerniente a los habitantes del país, ente ellos los migrantes.

A su vez, y de acuerdo con lo señalado en el artículo *“Entre Continuidades y Rupturas, mejor la continuidad. Política Migratoria Chilena desde comienzo del siglo XX*. La convergencia entre un marco explicativo de corte ideográfico (histórico) y otro de corte nomotético (politológico) se cristaliza en el institucionalismo histórico y la dependencia de la trayectoria como mantos teóricos que buscan vislumbrar los trayectos que han seguido las instituciones, dando cuenta de sus inicios, continuidades y rupturas.

En esta dirección, la discusión actual sobre la dependencia de la trayectoria revela que existen ciertos grados de incongruencia entre el abordaje metodológico y el uso teórico de éste. Se afirma que existe una falla en el vínculo entre metodología y teoría respecto al uso de la dependencia de la trayectoria.

En términos estrictos de definición, la dependencia de la trayectoria corresponde al paraguas teórico que alberga una serie de procesos y fenómenos empíricos relatados de distinta perspectiva social en forma de instituciones.

Esta teoría sostiene que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar una actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante”.⁸

⁸ Norambuena, C., y otros. (2008). pp. 219

Así, los institucionalistas históricos afirman que en política “existen elementos de azar, situaciones incontroladas, pero una vez que se adopta una pauta ésta acaba siendo un camino cerrado o un path único, una «trayectoria dependiente», y los actores tienen que ajustar sus estrategias al esquema establecido y prevaleciente”. En este sentido,⁹ las alineaciones temporales se encuentran arraigadas en la historia en cuanto su creación responde a un proceso histórico particular, que debe ser analizado a partir de una perspectiva que divida su análisis en etapas o periodos históricos separados por rupturas o momentos críticos del desarrollo sociopolítico. De esta manera, se argumenta que las instituciones actúan como memoria social, reflejando los conflictos del presente a través del legado institucional del pasado, por lo tanto, elucidar estos procesos es la principal tarea de la investigación histórica desde la ciencia política. Idea que se sustenta en que “para entender por qué surgen las instituciones es necesario llevar a cabo un análisis histórico y de rastreo de procesos, explicar la trayectoria en el tiempo y establecer el momento en que se llevan a cabo rupturas en el marco institucional a través de estudios de casos concretos”¹⁰

Teniendo presente lo señalado anteriormente, en el desarrollo de nuestra investigación determinamos, que la institución imperante, dentro de cada contexto histórico considerado, es quien influenciará directamente en los actores políticos que definirán la legislación que regirá y de qué manera ésta se mantendrá o irá sufriendo modificaciones de acuerdo a las circunstancias específicas de cada periodo desarrollado,

⁹ Norambuena, C., y otros. (2008). pp. 219

¹⁰ Norambuena, C., y otros. (2008). pp 219-220.

o como señalaría el autor Bernardo Navarrete, “Las Instituciones actúan como memoria social, reflejando los conflictos del presente a través del legado institucional del pasado”.

Luis Gonzalo Trigo, señala que, “es necesario tratar a las instituciones como actores políticos que, debiendo actuar con coherencia y autonomía, toman decisiones y las ejecutan”.¹¹ En este sentido debemos mencionar que el capítulo I de la Constitución Política de Chile fija el marco normativo y las bases de la organización de la institucionalidad chilena, a la cual deben sujetarse las normas y actores que participan en la sociedad, ya sea como institución o persona natural.

Teniendo claro, los actores partícipes en la regulación normativa de un Estado, y reconociendo, que, desde siempre, y a nivel mundial, ha existido movimiento o bien desplazamiento del ser humano de un lugar a otro, por variadas razones, sean de tipo familiar, económico, laboral, políticas, terrorismo, discriminación, abusos y/o violaciones a los derechos humanos, entre otros. “Independientemente de los motivos que obligan a las personas a desplazarse, los migrantes y las personas desplazadas se encuentran entre los grupos más vulnerables y marginalizados de la sociedad y, con frecuencia, están expuestos al abuso y la explotación. Tienen limitado acceso a servicios esenciales, incluyendo el cuidado de la salud, y deben enfrentar agresiones xenófobas y a la estigmatización inducidos por la difusión de desinformación”¹², Es por ello que se hace necesario conocer y adentrarse en el desarrollo histórico-jurídico que regula la vida del migrante en un Estado de Derecho, como lo es Chile.

¹¹ Trigo, L., (2016). pp 6.

¹² Naciones Unidas (2023), página de inicio.

ESTADO DEL ARTE

Esta investigación hizo una revisión del marco histórico jurídico de la legislación migratoria en Chile, dando cuenta así, de que la regulación normativa a aplicar durante la época de estudio (1975-2021), fue el Decreto Ley 1.094 del año 1.975, marco normativo dictado en dictadura, que reguló y rigió por mas de cuarenta años de historia y que recién el año 2021 fue reemplazada por una legislación, que se espera sea efectiva y permita dar una institucionalidad migratoria en Chile.

Advertimos que diversos autores han hecho análisis e investigaciones referentes a la Inmigración en Chile y su evolución histórica, así también, se han realizado investigaciones y análisis de jurisprudencia chilena en temas referentes a la inmigración, investigaciones referentes a los procesos migratorios en Chile, e investigaciones referentes a la situación del migrante en Chile.

Si bien las investigaciones analizadas nos ha servido de referencia, para el análisis crítico de nuestra investigación, respecto a la conclusión de la necesidad de una Política Pública Migratoria Chilena, que promueva y respete los Derechos Humanos de todas y todos los migrantes, con una óptica inclusiva de su cultura como parte de la integración de todas y todos los habitantes de éste país, no abarcan el periodo comprendido en esta investigación, esto en parte, porque, la legislación actual que trata la inmigración es bastante reciente, razón por la cual el objetivo de esta investigación, a sido esbozar un “estado del arte” en torno al fenómeno de la inmigración en Chile, siendo dicho tema de interés social y político, ya que demostró un crecimiento exponencial durante los últimos años, siendo las contingencias y necesidades cada vez más dinámicas y variables.

Es por ello, que la metodología utilizada, dice relación con el análisis y revisión de bibliografía en la materia, tanto a nivel nacional como internacional. Se utilizó básicamente, información extractada de textos y legislación existente del periodo a estudiar, para ello se tuvo presente los criterios de temporalidad de su publicación y de la institución desde la cual emanaron, esto con la finalidad de ofrecer un estudio que permitiera conocer y determinar el verdadero alcance logrado, en lo que ha regulación migratoria se trata. Los resultados del estudio dan cuenta de la intención que existió de los distintos actores presentes durante los más de cuatro décadas de historia transcurrida, y que hoy nos tienen con una legislación, donde el objetivo de ella, ha sido la de promover, incluir e integrar una regulación enfocada en el reconocimiento y la protección de los inmigrantes en una institucionalidad como la chilena.

María Daniela Lara, realizó una investigación, donde trata la evolución de la legislación migratoria en Chile, abarcando desde el año 1824 al 2013, quien, si bien hace un recuento de la legislación migratoria desde sus inicios, se enmarca más bien, en el área de las Ciencias Sociales. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil o internacionales han realizado una serie de publicaciones, donde toman ciertos y determinados hitos en particular y los desarrollan, pero no hacen un detalle minucioso ni una clasificación de etapas en sus publicaciones. A su vez, una de las fuentes más utilizada en la presente investigación dice relación, con todo lo que conforma el marco jurídico normativo de Chile, entendiendo por tal a la legislación y todo aquello dictado con el fin de regular, en este caso en particular, a la población inmigrante en el país, partiendo por la Constitución de la República de Chile, el Decreto Ley 1.094 de 1975 y su

reglamento Número 597 de 1984, así también la serie de Acuerdos Internacionales adheridos por Chile y ratificados, y una serie de regulaciones sectoriales.

En razón de lo anterior, es necesario realizar una contextualización del periodo donde se dictaron, aprobaron y comenzaron a regir cada una de las normas jurídicas que se implementaron. Este acercamiento resulta pertinente, ya que nos permitió conocer qué se discutió sobre el tema, cómo se estudió, desde qué perspectivas se analizó y qué aportes se lograron acerca de la representación mediática de los inmigrantes en diferentes contextos.

El recuento que aquí se presenta, se realizó, bajo un enfoque hermenéutico a partir de la búsqueda de artículos cuyos ejes centrales relacionaban inmigrantes, tratamiento mediático y representaciones sociales en diferentes contextos, “capacidad de interpretación y comprensión crítica y objetiva de los textos escritos o hablados... permite avanzar a sistematizaciones y articulaciones entre el material recogido, posibilitando nuevos conocimientos”.¹³ Ante esto se propuso hacer un acercamiento a las reflexiones investigativas y realizadas principalmente por los autores como María Daniela Lara y por las diversas publicaciones que se han realizado; fusionando horizontes teóricos y críticos para comprender qué se ha estudiado sobre la representación de los inmigrantes a través de los medios de comunicación, su abordaje y principales aportes que permitan esclarecer un camino para otras orientaciones teórico-metodológicas que den mayor profundidad en otros factores explicativos del fenómeno en cuestión.

¹³ Gómez, v. y otros. (2015). pp 429.

Por su parte, resulta evidente la permanente crítica y el cuestionamiento existente, ante la vigencia por más de cuarenta años de una legislación que fue dictada en dictadura, donde el contexto social cultural, político y económico fue excepcional y aun así se mantuvo por décadas, punto en el cual confluyen todo documento histórico, toda publicación y reportaje realizado del tema.

A manera de conclusión se puede establecer que los intereses investigativos en torno al tratamiento mediático de los inmigrantes en diferentes contextos son amplios, creativos y vigentes; apostándole a visibilizar realidades sociales pertinentes en torno al fenómeno migratorio.

CAPÍTULO II

METODOLOGÍA APLICADA

La metodología aplicada, fue la cualitativa, ya que el enfoque se centró principalmente, en la recopilación de documentación histórica- jurídica que reguló alguno de los ámbitos de la vida del migrante durante la época objeto de la investigación, lo que nos permitió tener una mirada más amplia al momento de reconocer los avances obtenidos y los intentos frustrados de tener una legislación más acorde a los necesidades existentes y la manera en que a través de la institucionalidad chilena, los órganos de la administración del Estado, en el ejercicio de funciones cumplen con la normativa vigente y los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile.

DISEÑO DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA

El enfoque se centró en la recopilación de documentación que tratan y regulan el fenómeno de la migración. La recopilación de información, se hizo través de una revisión de bibliografía en la materia, y principalmente todo aquello que estuviese relacionado con el marco jurídico de Chile, desde el año 1975 hasta el año 2021 y que ha tratado a la Migración, la visualización e identificación de los distintos participantes, sean estos emisores y/o receptores, la identificación de fuentes secundarias, entendiendo por estas, los distintos y variados informes gubernamentales, estudios académicos, noticias, entre otros, y las fuentes directas revisadas, analizadas como leyes, decretos, reglamentos y otras disposiciones legales pertinentes que regulan la migración en Chile.

Así entonces, se hace presente elementos de la investigación descriptiva, como el ordenamiento jurídico que nos rige, donde con una mirada crítica analizaremos y evaluaremos el desarrollo efectivo que ha tenido la regulación jurídica de la migración y

cómo ella se condice con el respeto por los Derechos Humanos, y con el cumplimiento de los instrumentos jurídicos internacionales migratorios.

TERMINOLOGÍA UTILIZADA EN LA INVESTIGACIÓN

A fin de tener claridad y entender la interpretación que se le ha dado a esta investigación, se hace necesario definir una serie de términos que a continuación se especifican:

Normas disponibles¹⁴:

- **Constitución Política de la República:** Ley fundamental de la República, con rango superior al resto de las leyes y a la que deben conformarse las leyes y actos administrativos. En ella se define el régimen de los derechos y libertades de los ciudadanos y delimita los poderes e instituciones de la organización política.
- **Tratados Internacionales:** Acuerdos suscritos entre dos o más sujetos de Derecho Internacional Público, cuyo contenido es jurídicamente vinculante, y que se rigen por las normas del Derecho Internacional. Actualmente, se contienen en Decretos Supremos; sin embargo, a lo largo de la historia de Chile, existen tratados contenidos en leyes, decretos leyes y decretos con fuerza de ley.
- **Ley:** Es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite.

¹⁴ Para estos términos véase Biblioteca Nacional del Congreso de Chile. (2021).

De acuerdo con el quorum que se requiere para aprobar, modificar o derogar las leyes, se distinguen:

- 1) **Ley que interpreta** preceptos constitucionales: requiere de los 3/5 de diputados y senadores en ejercicio;
 - 2) **Ley orgánica constitucional:** requiere de los 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio;
 - 2) **Ley orgánica constitucional:** requiere de los 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio;
 - 3) **Ley de quorum calificado:** requieren de la mayoría absoluta de diputados y senadores en ejercicio;
 - 4) **Leyes de quorum simple:** requieren de la mayoría de los miembros presentes en la Cámara y en el Senado.
 - 5) **Leyes simples:** requieren de la mayoría de los senadores o diputados presentes.
- **Decreto Ley:** Normas jurídicas de rango legal que se dictan por gobiernos de facto o en períodos de anormalidad constitucional, sin que medie intervención del Parlamento. En Chile han existido durante los siguientes periodos: 1924-1925, 1932 y 1973 a 1980.
- **Decreto con Fuerza de Ley:** Normas jurídicas de rango legal, dictadas por el presidente de la República en virtud de una autorización que le es conferida por el Congreso Nacional a través de una ley, en aquellas materias que establece la Constitución (Art. 64). Constituyen igualmente Decretos con Fuerza de Ley los textos refundidos, coordinados y sistematizados de las leyes, que el Presidente de la República

está facultado para dictar en uso de la facultad que el inciso 5º del referido Art. 64 de la Constitución le confiere.

- **Código:** Texto legal que contiene, debidamente agrupadas y sistematizadas, el total o la mayoría de las reglas jurídicas de una rama del derecho vigente. A lo largo de la historia, los códigos se han insertado en el ordenamiento jurídico bajo la forma de leyes, decretos leyes, decretos con fuerza de ley, decretos.

- **Decreto:** Mandato escrito, emitido por la autoridad administrativa en ejercicio de sus atribuciones, con las formalidades que establece el ordenamiento jurídico. Toma el nombre de Decreto Supremo cuando emana del Presidente de la República, a través de un Ministerio de Estado y con la firma del respectivo Ministro. Su alcance puede ser particular o general, caso en el que toma el nombre de Reglamento o Decreto Reglamentario.

- **Resolución:** Mandato escrito emanado de los jefes de los servicios públicos, en el ámbito de su competencia, con el objeto de velar por el buen funcionamiento de estos.

- **Acuerdo:** Pronunciamiento de un determinado organismo colegiado sobre una materia de su competencia. Son organismos colegiados que dictan acuerdos el Banco Central, la Comisión Chilena del Cobre, la Comisión Clasificadora de Riesgo, entre otros.

- **Auto Acordado:** Mandato escrito emanado de los Tribunales Superiores de Justicia (Corte Suprema, Cortes de Apelaciones) con el objeto de tender a una mejor administración de esta. Además, existen otros organismos que dictan Auto Acordados: Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, etc.

- **Ordenanza:** Normas jurídicas de naturaleza reglamentaria, que regulan materias de gobierno y administración comunal, emanadas de las Municipalidades. Excepcionalmente se le da el nombre de Ordenanza a disposiciones reglamentarias de alcance nacional, como la "Ordenanza de Aduanas", o la "Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones".

- **Aviso Noticia o advertencia:** normalmente de breve extensión, por la que se pone en conocimiento de la comunidad la existencia de alguna determinación. Son ejemplo de avisos los que fijan los valores de la Unidad de Fomento (UF) o la Tasa de Interés Promedio (TIP), ambos emanados del Banco Central.

- **Instrucción:** Comunicación que dirige un funcionario público superior a un subordinado, por el que le da indicaciones acerca de la forma como debe ser aplicada una norma jurídica, o respecto de medidas que debe ejecutar o implementar para el mejor funcionamiento del servicio.

- **Circular:** Comunicación escrita dirigida por un funcionario público superior, que contiene instrucciones que afectan a un número indeterminado de personas, sean o no funcionarios, por ejemplo, aquellas que regulan la forma en que se debe hacer una presentación ante un Servicio, o la forma en que se debe completar formularios. Estas normas son dictadas frecuentemente por el Servicio de Impuestos Internos (SII).

- **Oficio:** Instrumento dirigido a destinatarios ciertos y determinados, para que den cumplimiento a las instrucciones que en él se contienen.

- **Certificado:** Norma en que un ministro de Fe hace constar que un determinado organismo se ha pronunciado sobre una materia de su competencia y se da cuenta del contenido de esta, por ejemplo, aquellas emanados del Banco Central.
- **Sentencia:** Resolución dictada por un tribunal en virtud de la cual se pronuncia respecto de una cuestión controvertida que ha sido sometida a su conocimiento y decisión, dentro de su competencia.
- **Notificación:** Acto por el que se comunica formalmente a su destinatario una determinada resolución, administrativa o judicial, la que a partir de ese momento produce sus efectos.
- **Orden:** Prescripción imperativa de omitir o ejecutar una determinada acción cualquiera sea su naturaleza.
- **Dictamen:** Opinión y juicio sobre una determinada materia o situación que emite el organismo llamado a conocer de ella, de oficio o a petición de algún interesado.
- **Sesión:** Reunión de los miembros que integran un organismo colegiado, con el fin de debatir y celebrar acuerdos en materias de su competencia.
- Reunión Ordinaria / Reunión Extraordinaria Acuerdo/s sobre una determinada materia, adoptado en una reunión ordinaria o extraordinaria calificada como tal por el ente emisor.
- **Carta:** Circular Norma emanada de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras que imparten instrucciones administrativas e interpretaciones de las circulares, cuyo origen normalmente ha sido una consulta de una institución particular,

pero cuya respuesta es pertinente de ser conocida por todas las demás instituciones fiscalizadas.

- **Telegrama:** Circular Comunicación emanada de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras a sus instituciones fiscalizadas.

- **Norma de Carácter General:** Norma impartida por entes fiscalizadores en temas de su competencia.

- **Bando Ordenanza o disposición reglamentaria** que se publica en nombre de una autoridad civil o militar.

- **Reglamento Municipal** Norma general obligatoria y permanente, relativa a materias de orden interno de la municipalidad.”

Si bien no existe una definición jurídicamente convenida de migrante, y teniendo presente que la migración es una cuestión que exige una perspectiva global y respuestas coordinadas. Es que entregamos una serie de definiciones que se de alguna manera se acercan a la interpretación que en esta investigación le damos a la acepción de migrante.

Acepciones de Migración: -

- **Migrante para las Naciones Unidas**, “alguien que ha residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros”.

- **Migrante para el Instituto Nacional de Estadísticas- Chile (INE)**, “ Es una persona que ha cambiado su residencia habitual desde el lugar de origen al lugar de destino”.

- **Migrante para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**, “toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones”.

- **Migración (OIM)**: “Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos”.

- **Inmigrante (OIM)**: “Proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él”.

- **Emigrante (OIM)**: “Acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro. Las normas internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluido el suyo. Sólo en determinadas circunstancias, el Estado puede imponer restricciones a este derecho. Las prohibiciones de salida del país reposan, por lo general, en mandatos judiciales”.¹⁵

Una vez aclarados los conceptos utilizados, se realizó un análisis de las distintas normas que se dictaron durante la época de estudio, y se pudo concluir cómo éstas fueron la respuesta improvisada, de las autoridades chilenas, de acuerdo al contexto de los movimientos migratorios que se produjeron a lo largo de la historia estudiada.

En esta línea debemos referir que, “La migración se entiende como un proceso en la medida que el traslado de las personas desde un país a otro implica un conjunto de

¹⁵ Para estos términos véase Glosario sobre Migración

factores causales, de desarrollo y consecuencias, tanto para la sociedad de origen como de destino. No se trata de una acción aislada y estática, sino que está inmersa en un entramado de relaciones sociales y circunstancias económicas, políticas y culturales que se van modificando continuamente en el tiempo. La migración así entendida recién es identificada por los investigadores con la llegada planificada de colonos a mediados del siglo XIX hasta la primera mitad del XX, programa que tenía como objeto poblar y potenciar la industria y exportación de materias primas de regiones específicas de Chile”¹⁶

El flujo de inmigrantes provenientes de países vecinos, como Argentina, Perú o Bolivia, ha sido históricamente significativo, y permanente en el tiempo, esto debido principalmente a la proximidad geográfica que facilitaría el movimiento constante y permanente de inmigrantes, pero también ha estado marcado por determinados hechos, como lo son la incorporación de nuevos territorios en el norte de Chile (guerra del Pacifico 1879), con la explotación del Salitre en un principio, posteriormente, mano de obra necesaria en los yacimientos ubicados mayoritariamente en el Norte de Chile, y así también en territorios estratégicos como lo son las fronteras.

“Con todo, la inmigración fronteriza sólo vino a consolidarse como mayoría después de la década de 1980, misma época en que los flujos totales de inmigrantes hacia el país comenzaban nuevamente a crecer. Entre las décadas de los setenta y ochenta, las fronteras de Chile se mantuvieron cerradas. La crisis económica y política generada por la dictadura militar desincentivó notoriamente la inmigración de extranjeros

¹⁶ Cano, V., y otro, (2009). Pp .

y le dio a Chile un fuerte carácter expulsor de población. Sólo en los años que siguieron a la crisis, y habiéndose generado un repunte económico, el país presentó una imagen más próspera y moderna que incentivaría la llegada de nuevos inmigrante. En la década de 1990, cuando se restituye la democracia en Chile, el balance negativo de la migración se revierte, en parte, porque comienzan a regresar muchos exiliados durante la dictadura. Además, Chile empieza a mantener un ritmo constante de crecimiento y consolidación económica, disminuyendo notoriamente los índices de pobreza y desempleo. La confluencia de todos estos factores ayudó a posicionar al país como un destino relativamente atractivo para los inmigrantes dentro de la región”.¹⁷

Es por ello, que ratificamos la necesidad de tener un marco regulatorio migratorio, que de una ordenanza y establezca los márgenes dentro de los cuales se puede actuar y como enfrentar las “explosiones” masivas de inmigrantes en periodos determinados de la historia, los que han ido exigiendo a la regulación migratoria existente una actualización y consideración a las necesidades presentes.

Como pudimos ver en el desarrollo del capítulo uno, las primeras regulaciones migratorias en Chile, época colonial, se inspiraron en un “ideario nacional” de desarrollo económico, social y cultural, y se pensaron acordes a una política más bien cerrada y restrictiva. Posteriormente, el decreto ley número 1.094 de extranjería, generada en plena dictadura militar y construida sobre anacrónicos “principios de seguridad nacional”. Regulación que se mantuvo por más de cuarenta años vigente, siendo de prioridad una Ley que estuviera y fuera más acorde a los tiempos en los cuales se está viviendo y

¹⁷ Cano, V., y otro, (2009). Pp .

donde la precariedad y lo arcaico del Decreto Ley 1.094, se hizo aún más evidente con la explosiva entrada de inmigrantes durante la presidencia de Sebastián Piñera, y donde la regulación internacional, de la cual Chile es parte, no se condecía con la mencionada regulación nacional que nos regía.

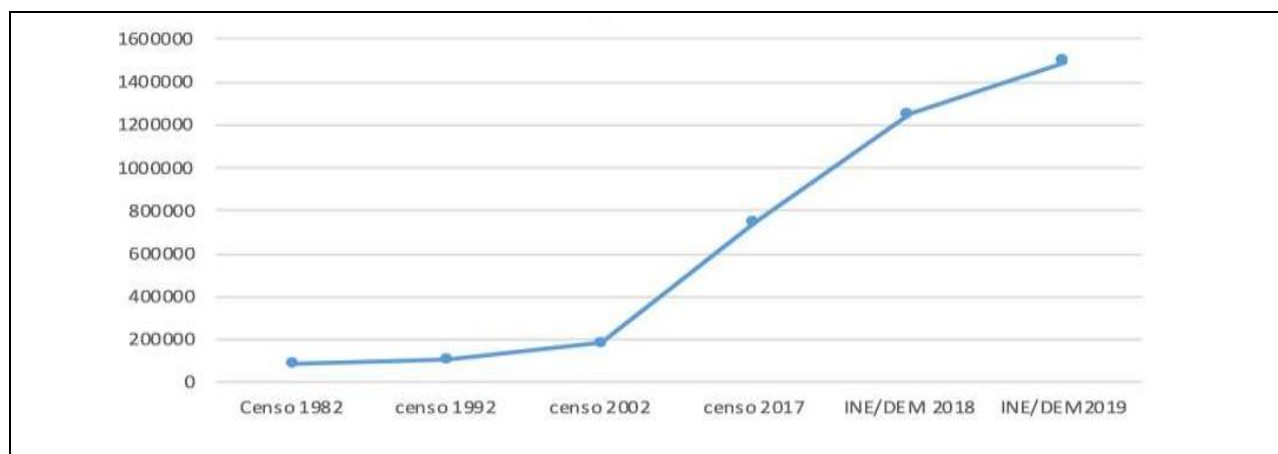
“Chile viene experimentando un crecimiento sostenido de la migración internacional desde hace 30 años, que como ya se señaló, llevó a Chile a ser el país de mayor crecimiento de la tasa de inmigración según la CEPAL/OIT para el período 2010-2015 (4,9%), no alcanzó a registrar el período de mayor crecimiento de la inmigración hacia Chile, el cual, 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), 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”.¹⁸

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,

¹⁸ Rivera F., (2020). pp 8.

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."¹⁹

Gráfico 1: Stock Inmigrantes en Chile 1982-2012



Fuente: Rivera, F. (2020) pp 8.

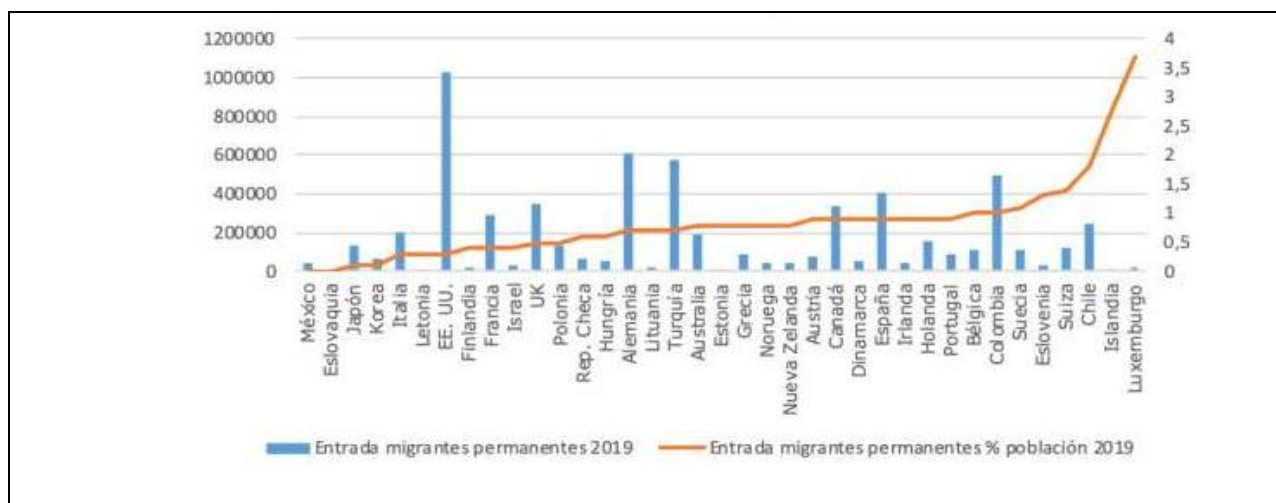
En este gráfico, se puede percibir la magnitud y aceleración del fenómeno migratorio en Chile. Así da cuenta el Censo de abril de 2017 donde se reconocía como población inmigrante a un total de 746.465 personas, experimentando un crecimiento en dos años y ocho meses más tarde, en diciembre de 2019, a una población inmigrante total de 1.492.522 personas, es decir hubo 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%

¹⁹ Rivera, F., (2020). pp 7.

aproximado en el año 2018”²⁰. 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, 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.”²¹

Gráfico 2: Migración 2019 países OCDE



Fuente: Rivera, F. (2020) pp 9.

El autor Felipe Rivera Polo, señala que “es importante tener en cuenta, que con el arribo a la presidencia de la República de Sebastián Piñera, y con él la imposición de restricciones para el ingreso del inmigrante, trajo aparejado, dos fenómenos relevantes en materia de stock migratorio.

²⁰ Rivera, F. (2020) pp 8.

²¹ Rivera, F., (2020). pp 8.

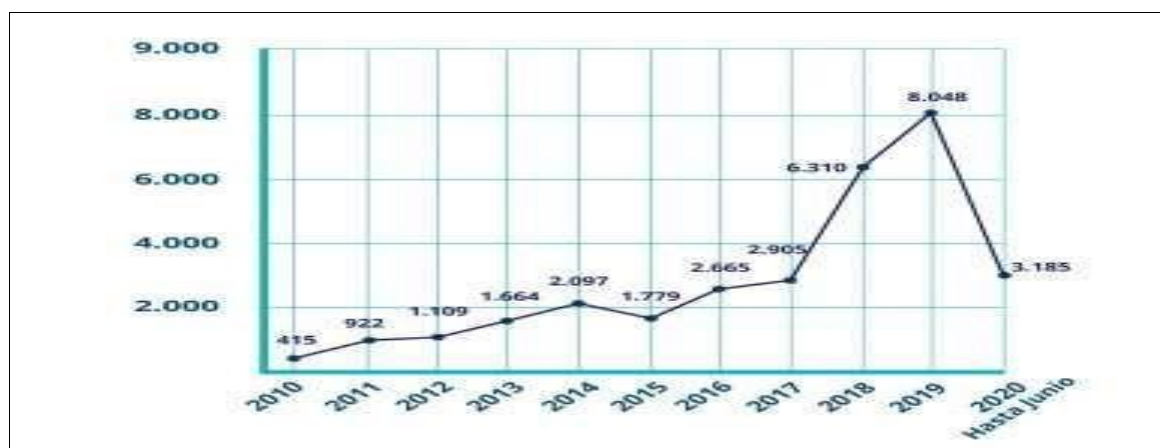
“El primero dice relación con el proceso masivo de regulación excepcional de la migración irregular, que se extendió por un año, entre julio de 2018 y julio de 2019, que se extendió posteriormente hasta el 22 de octubre de 2019. La cifra de migrantes irregulares se calculaba en entre 300.000 y 500.000 migrantes irregulares. En este proceso se inscribieron un total de 155.483 solicitantes, de los cuales fue acogida favorablemente su solicitud 131.399, 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.

El segundo elemento, haciendo alusión a la existencia de medidas restrictivas a la migración, es el esperable aumento de la migración irregular por pasos no habilitados, fenómeno que se puede constatar también en 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 norte . 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”.²²

²² Rivera, F.(2020). pp 10 y 11

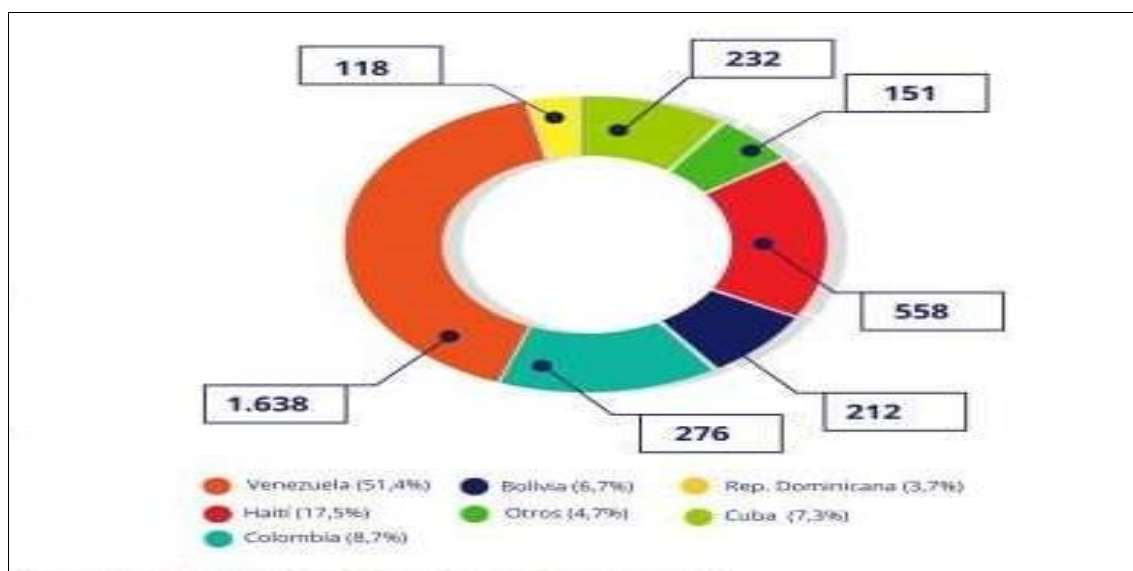
Efectivamente las cifras de ingresos irregulares aumentaron significativamente, como deja testimonio el estudio realizado por Servicio Jesuita a Migraciones (SJM), quienes señalan que durante el primer semestre del año 2020 (enero a julio), basado en la información entrega por la Policía de Investigaciones 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. Lo que se puede visualizar en el siguiente Gráfico, que fue elaborado con datos entregados por la policía de Investigaciones de Chile (PDI), casos de autodenuncia y fiscalizaciones realizadas.

Gráfico 3: Ingresos por pasos no habilitados 2010 – 2020



Fuente: Rivera, F. (2020) pp 11.

**Gráfico 4: Ingresos por pasos no habilitados según nacionalidad
(primer semestre 2020)**



Fuente: Rivera, F. (2020) pp 11.

“Como aparece en los gráficos 3 y 4, 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 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 Servicio Jesuita a Migraciones, 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”.²³

Es así como tuvieron que pasar más de “90 días” para ser publicada efectivamente la Ley 21.325, actual y vigente Ley de Migración y Extranjería.

“En un breve análisis de la evolución histórica de este fenómeno (migración) en Chile no se puede dejar de mencionar la migración británica que tuvo lugar en la época colonial, así como la italiana y la árabe, ambas de fines del siglo XIX y principios del siglo XX y que han dejado sus huellas en nuestra sociedad, en su arquitectura y costumbres. Una de las oleadas migratorias más importantes en la historia de nuestro país fue la de los colonos alemanes que llegaron principalmente a la zona de Valdivia y Llanquihue, motivados por una política nacional de fomento a la inmigración, con el objetivo de fortalecer el desarrollo económico de la región”.²⁴

²³ Rivera, F. (2020) pp 11 y 12.

²⁴ De las Heras, M. (2016). pp 2.

Post dictadura, en Chile se verificó un aumento de ingreso de inmigrantes, que necesitó tener respuesta y tratamiento a los diversos requerimientos y necesidades que se iban presentando, las que el Estado de Chile y sus autoridades, de manera satélite intentaron regular, con diversas disposiciones legales, en distintas normas. Es por ello que en el presente trabajo definimos, clarificamos y señalamos la normativa y la manera que las instituciones Chilenas trataron y tratan al migrante, toda vez que Chile, a través de sus instituciones, y más particularmente, por medio de la dictación de leyes regula y condiciona la vida de todos sus habitantes, así entonces, de la misma manera se establece el marco jurídico que regula y condiciona la vida de los migrantes entendiendo como tal y según lo define la OIM “toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones”²⁵.

Realizamos en esta investigación un análisis de las relaciones existentes entre, todos los actores involucrados, en lo que podríamos denominar legislación Migratoria, donde los individuos y las instituciones, en conjunto con los distintos factores formales e informales, permiten determinar si efectivamente influyen o no, en la regulación normativa y en la creación e implementación de las distintas y variadas “formas” de regulación existente, como tratados y acuerdos internacionales, leyes, decretos, reglamentos, programas, entre otros, y que de alguna manera tratan la Inmigración, teniendo como objetivo final, dar una regulación jurídica al tema de la Migración.

²⁵ Migrante, Término genérico no definido en el derecho internacional, sino sólo por su uso común. La OIM ha elaborado una definición para sus propios fines y no presupone ni establece la existencia de una categoría jurídica.

Es así como, podemos señalar que el Institucionalismo en Chile, en materia migratoria, específicamente en legislación migratoria, se refiere la estructura de instituciones, organizaciones, actores que rigen el sistema migratorio en el país. Algunos aspectos, del Institucionalismo en la normativa chilena, a modo de ejemplo son:

- Normas de Migración y Extranjería,
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública,
- Departamento de Extranjería y Migración,
- Consejo Nacional Migraciones,
- Policía de Investigaciones,
- Tribunales de Justicia,
- Programas gubernamentales,
- Tratados y Acuerdos Internacionales,
- Mecanismos de recursos y reclamación, entre otros.

En consecuencia, el Institucionalismo, en la evolución histórica de la regulación jurídica de la migración en Chile, implica una estructura organizada que regula y supervisa la migración.

Es por ello que en esta investigación hacemos una contextualización histórica-jurídica, que nos ha permitido tener conocimiento del resultado que ha tenido la interacción de los distintos actores en el ordenamiento jurídico que regula y trata la migración, y tener un orden de evolución que ha tenido en el tiempo, entre el Decreto Ley N°1094 del año 1975 a la Ley 21.325 del año 2021.

Es así como Chile a lo largo de su historia, ha tenido la necesidad de regular jurídicamente la Inmigración, por ejemplo, en los inicios de la República: El Presidente Manuel Bulnes el año 1845 dicta “La Ley de Colonias de Naturales i Extranjeros”, la cual autorizaba al Primer Mandatario fijar nuevos asentamientos de ciudadanos foráneos en terrenos eriazos, aportando con fondos estatales, para cultivos. Posteriormente en 1920, se crea la Subsecretaría de Tierras y Colonización, donde el fin era velar por los procesos de colonización e inmigración en los territorios nacionales. En 1953 a través del Decreto con Fuerza de ley número 69, se creó el Departamento de Inmigración, como una forma de fomentar una migración selectiva, que contribuyera a “Perfeccionar” las condiciones de razas.

La historia de la legislación migratoria en Chile ha sido clasificada en tres fases bien estructuradas, según la autora María Daniela Lara: -

“I. Primera etapa: Promoción selectiva de migrantes (1824-1973).

En esta etapa por medio de la colonización se buscaba realizar acciones de soberanía para incorporar efectivamente los territorios aislados que tenían una mínima o nula población y a la vez atraer nueva industria y tecnología mediante colonos nacionales y extranjeros. En este contexto los extranjeros eran visualizados como portadores de progreso, de desarrollo social y como un aporte para conformar las características del chileno deseable o esperado, para configurar una persona más disciplinada y dedicada al trabajo.

II. Segunda etapa: restricciones a la inmigración por criterios de seguridad nacional (1973-1989)

Con el inicio del gobierno militar en 1973 se produjo un drástico cambio tanto en la recepción de refugiados como en la política migratoria general. Por un lado se desarrolló una masiva expulsión de nacionales pero conjuntamente de extranjeros. Eso lo relata Charles Harper al indicar que el golpe militar "precipitó el éxodo masivo de miles de brasileños, uruguayos y otros latinoamericanos que se habían refugiado en Chile a fines de la década del sesenta y comienzos de los setenta", refiriendo que incluso se llegaron a acuerdos con las autoridades militares por parte de la Comisión nacional de refugiados y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados para lograr que los extranjeros salieran del territorio. Esto tenía su respaldo en el D.L. núm. 81 publicado el 6 de noviembre de 1973 que dispuso que el gobierno podía determinar la expulsión o el abandono del país de personas extranjeras o nacionales por medio del decreto fundado en los casos del art. 418 del Código de Justicia Militar, esto es, en tiempo o estado de guerra o cuando así lo requieran los altos intereses de la seguridad del Estado.

Se transita así a un período que contrasta marcadamente con la fase anterior, al ser restrictivo en el ingreso de personas extranjeras. Basado en una política de seguridad nacional eran vistas como una amenaza al orden y régimen imperante, como elementos portadores de peligro, como una personificación del enemigo externo, en definitiva, como influencias que no debían alcanzar la tierra nacional o bien que debían ser objeto de control.

III. Tercera etapa: nuevos flujos migratorios con acento en lo económico y en los derechos (1990-2013)

Desde 1990 en adelante comienza un nuevo patrón en la legislación migratoria y en la política estatal sobre la materia. Ello es un reflejo de lo que ocurre en el entorno nacional y latinoamericano. El fin de la dictadura militar elimina las barreras para que retornen quienes se encontraban exiliados. El mismo obstáculo es suprimido para los extranjeros que quieren ingresar al país. Ello se produce conjuntamente con una fuerte entrada al comercio internacional mediante la firma de diversos acuerdos de libre comercio, en un marco en que ya se iniciaban los procesos globalizadores que conducen a modificaciones de las estructuras sociales y del mercado laboral.”²⁶

Dentro del llamado Periodo de “Seguridad Nacional y de Control”, el año 1973, en los inicios de la Dictadura Militar se dicta el Decreto Ley²⁷ Número 8, de fecha 6 de noviembre del año 1973, Donde se Facultó al Gobierno a expulsar del país a los extranjeros o nacionales que contraviniesen las disposiciones del artículo 418 del Código de Justicia Militar,²⁸ cual hablaba del Estado de Sitio o Estado de Guerra o cuando así lo requirieren los altos intereses de la seguridad del Estado.

Dicho Decreto dio el impulso para que el 19 de julio del año 1975 se publicara el “DECRETO LEY NÚMERO 1.094”, que estableció un marco legal regulatorio sobre

²⁶ Lara, M. (2014). pp 59-104

²⁷ Decreto Ley, norma con rango de ley emanada del Poder Ejecutivo sin intervención del congreso o parlamentarios.

²⁸ Art. 418 Código de Justicia Militar. Para los efectos de este Código, se entiende que hay estado de guerra, o que es tiempo de guerra, no sólo cuando ha sido declarada oficialmente la guerra o el estado de sitio, en conformidad a las leyes respectivas, sino también cuando de hecho existiere la guerra o se hubiere decretado la movilización para la misma, aunque no se haya hecho su declaración oficial.

extranjeros en Chile, de acuerdo con las condiciones políticas y sociales de ese momento. Legislación, que se reafirmó por el Reglamento dictado por Decreto Supremo Número 597, de fecha 24 de noviembre de 1984.

Cabe señalar que la legislación migratoria dictada durante la Dictadura, dominada por el sesgo político y económico, trató y miró al inmigrante como “Personas Extranjeras, entendiendo por tales, aquellas que eran vistas como una amenaza al orden y régimen imperante, como elementos portadores de peligro, como una personificación del enemigo externo, en definitiva, como influencia que no debía alcanzar la tierra nacional o bien que debían ser objeto de control²⁹”.

“En un estudio realizado con base en la información registrada en la Oficina Nacional del Retorno es posible entender la proporción, tiempo y magnitud de la salida de chilenos al exilio. De un número de 8.152 titulares de exiliados que debieron abandonar el país, que involucraban un total de 52.551 personas, es interesante conocer los años en que se reprodujeron las salidas: el 52,11% abandonó el país entre 1973 y 1976; 16,3% lo hizo entre 1977 y 1980; un 10% entre 1980 y 1984.”³⁰

Es así como en este periodo, podemos encontrar la participación de los Ministerios del Interior y Seguridad Pública, como así también el Ministerio de Relaciones Exteriores. Ministerios que realizaban una exhaustiva revisión de acuerdo a un Informe de la Dirección General de Investigación, donde la aplicación estricta de lo establecido en el Decreto Ley y su Reglamento, que mandata el ingreso, permanencia y expulsión de los Extranjeros, principalmente teniendo en consideración que en su artículo 15 que

²⁹ Lara, M, cit. (n.4), pp.81.

³⁰ Bravo G., y otros. (2018). Pp.71

señala y detalla expresamente a quién se le prohíbe ingresar al país y en su artículo 16 se “faculta” a quiénes se puede expulsar del país, teniendo como base y principal fundamento a regir la Seguridad Nacional y Control de la Nación. En ese sentido, durante esta época “la violencia como acto de dominación pasa a constituirse en el eje central de las relaciones que se dan entre el Estado y la sociedad, en este caso, entre un Estado de Seguridad Nacional y una sociedad del control y disciplinaria (militarizada)”.³¹

Como bien señala el autor Vicente Bustos Sánchez, “durante el periodo de la Dictadura, la inspiración bajo un paradigma de seguridad nacional, junto con la represión, como la instauración de una cierta realidad, donde se recurrió para ello a la utilización y aplicación de todos los instrumentos que se tuviesen a mano, siendo el Derecho, la herramienta legitimadora de la obtención del anhelado orden y control, es que no podemos dejar de mencionar a la Constitución Política de la República, particularmente el artículo 1 inciso quinto, donde se señala como deber del Estado el resguardo de la seguridad nacional.³² Así también es necesario mencionar, donde el derecho constituye un instrumento de impunidad, como es el caso del Decreto Ley Número 2.191, de 1978, que concede amnistía a todas las personas que, en calidad de autores, cómplices o encubridores, hayan incurrido en hechos delictuosos, durante la vigencia de la situación de Estado de Sitio, comprendida entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, siempre que no se encuentren actualmente sometidas a proceso o condenadas, entre otras disposiciones.

³¹ Monsálvez, D., (2012). pp.41.

³² Artículo 1, inciso 5º Constitución Política de la República de Chile, “...Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, ...”

Juntamente con la dictación del Decreto Ley Número 1.094, surge la necesidad de la dictación de un Reglamento que trate paralelamente y de manera más detalla la Migración, es por ello que se dicta el Primer Reglamento, que se origina a partir del Decreto Supremo Número 1.306 que aprueba el reglamento de extranjería, Ministerio del Interior, de fecha 16 de febrero de 1976.

Con posterioridad le siguen una serie de decretos, como lo son: -

- Decreto Ley número 1432³³, modificó las normas de nacionalización del Decreto número 5.142³⁴ más datos, añadiendo como condición de acceso, la posesión de un Permiso de Permanencia Definitiva. (20 de mayo de 1976).
- Decreto número 888, se instituyó la Comisión de Asesoría y Coordinación sobre Migraciones³⁵, la cual estaría conformada por miembros del Ministerio del Interior, Ministerios Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Tierras y Colonización, Ministerio de Agricultura, Corporación de Fomento de la Producción, y Oficina de Planificación Nacional, así también de Servicios Públicos como, El Jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, El Director Consular y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, El Jefe de Policía Internacional y el Jefe de Fronteras y Limites de Carabineros de Chile (9 de septiembre de 1977).

³³ Decreto Ley 1.432, de 20 de mayo de 1976, Podrá otorgarse carta de nacionalización a los extranjeros que hayan cumplido 21 años, que tengan más de cinco años de residencia continuada en el territorio de la República y que sean titulares del permiso de permanencia definitiva.

³⁴ Decreto Nº5.142, promulgada el 13 de octubre de 1960 y publicada el 29 de octubre de 1960, Texto refundido de las disposiciones sobre nacionalización de extranjeros.

³⁵ Comisión de Asesoría y Coordinación sobre Migraciones, quienes asesoraran al ministro del Interior en la labor de diseñar y mantener la política nacional migratoria.

- Decreto Ley 2.460, Dicta la Ley Orgánica de la Policía de Investigación de Chile, incorporando dentro de sus funciones el control de ingreso y salida de Personas del territorio y así también la fiscalización de la permanencia de extranjeros en el país. (24 de enero 1979).
- Ley 18.005 nueva reforma a los requisitos para la nacionalización, se derogó la imposibilidad de acceder a la Carta de Nacionalización a quienes sufrieran enfermedades crónicas, contagiosas o vicios orgánicos incurables³⁶. (25 junio 1981).
- Ley 18.252, donde se añadieron al artículo 15 el numeral 8, donde se establecen, nuevas condiciones de ingreso para los extranjeros que hubiesen incurrido en la comisión de ciertos delitos (tipificados en el artículo 68 y 69 del Decreto Ley 1.094), cuyas penas estuvieren prescritas, de 20 de octubre de 1983.
- Decreto Supremo número 597, que aprueba el Nuevo Reglamento de Extranjería de 24 de noviembre de 1984.

En una Tercera Etapa y como lo clasificó la autora María Daniela Lara, “Renovación de los Flujos Migratorios” y por qué no, llamarlo etapa de transición y camino a una Nueva Regulación Migratoria y una Futura Política Pública Migratoria.

³⁶ Decreto Ley 5.142, artículo 3º No podrán obtener gracia por carta de nacionalización, 1º los que hayan sido condenados y los que estén actualmente procesados por simples delitos o crímenes, hasta que se sobresea definitivamente a su respecto. 2º los que no estén capacitados para ganarse la vida. 3º los que sufren de enfermedades crónicas, contagiosas o vicios orgánicos incurables. 4º los que practiquen o difundan doctrinas que puedan producir la alteración revolucionaria del régimen social o político o que puedan afectar a la integridad nacional. 5º los que se dediquen normalmente a trabajos ilícitos que pugnen con las buenas costumbres y la moral; y, en general, los que puedan considerarse comprendidos en las disposiciones de la Le de Residencia N°3.446 de 12 de diciembre de 1918.

Periodo que se ve marcadamente influenciado desde el punto de vista Internacional, y como una manera de avanzar y progresar, Chile decide abrir sus fronteras a un Mercado Global, lo que se manifiesta en la firma de una serie de acuerdos internacionales, enfocados principalmente en el aérea comercial.

Respecto al tema de Migración, si bien Chile comienza a tener una mirada a nivel internacional, y a querer ser partícipe de los movimientos y avances que existen en la materia a nivel global, se debe tener presente que la Legislación existente en Chile y que rige la Migración es el Decreto Ley 1.094 , que como señala la Historia de la Ley 21.325³⁷ de la Biblioteca Nacional del Congreso, “ ha sido al año 1990, la legislación migratoria más antigua de Sudamérica, donde dentro de las carencias que presentaba dicha legislación, era el ser un texto marcadamente normativo, donde existía carencia de menciones a los derechos de los que los extranjeros son titulares y donde la institucionalidad era débil, toda vez que el principal órgano migratorio era el Departamento de Extranjería y Migración de la Subsecretaría del Interior, el cual no tenía presupuesto propio y donde las jefaturas no tenían atribuciones directivas ”.

Es así, como este periodo parte con la Adhesión de Chile a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. (24 de septiembre de 1993). Y Ratificado, a partir del Decreto Número 84, del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 08 de junio de 2005.

³⁷ Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2021). Ley 21.325, Ley de Migración y Extranjería.

Nuestra investigación nos permitió encontrar periodos marcados en la historia, que de una u otra manera, pasan a dar cierta regulación normativa, de forma específica, sucinta, determinada y aplicada bajo el contexto que se dictó, disgregada en diversos instrumentos. Ejemplo de ello, en el Periodo Colonial (Época durante la cual, las leyes migratorias en Chile eran limitadas y se centraban en cuestiones relacionadas con la esclavitud y la servidumbre), “Le Ley de Colonias de Naturales i Extranjeros.”³⁸

Posteriormente en la independencia de Chile, tenemos las leyes migratorias que comenzaron a desarrollarse más formalmente, así también se promulgaron leyes relacionadas con la inmigración y la nacionalización de extranjeros, a consecuencia de que Chile experimentó oleadas de inmigración, particularmente desde Europa, principalmente de españoles, italianos, alemanes, croatas entre otros.

Llegando a la Dictadura del año 1973, donde hubo un éxodo significativo de chilenos que emigran a países europeos y latinoamericanos en calidad de refugiados políticos. Para lo cual se citan autores como Charles Harper, quien señala que el golpe militar “precipitó el éxodo masivo de miles de brasileños, uruguayos y otros latinoamericanos que se habían refugiado en Chile a fines de la década del sesenta y comienzos de los setenta”, lo que se ve reflejado con la dictación de por ejemplo el Decreto Ley número 81 publicado el día 6 de noviembre de 1973, el cual dispuso que el gobierno podía determinar la expulsión o el abandono del país de personas extranjeras o nacionales por medio del decreto fundado en los casos del artículo 418 del Código de Justicia Militar.

³⁸ Presidente Manuel Bulnes, 1845, dictó la Ley de Colonias de Naturales i Extranjeros.

Teniendo presente que, durante este periodo, el Código de Justicia Militar, era la base legal que regulaba y primaba, en el año 1975, se promulgó una nueva ley de extranjería que estableció el marco legal para regular la entrada y permanencia de extranjeros en el país, esto es, se establecieron categorías de Extranjeros, por ejemplo: turistas, residentes temporales y residentes permanentes. En razón de lo mismo y teniendo en consideración a la categoría de extranjero que se trataba, se regula la emisión de visas y permisos de residencia para extranjeros que desearan vivir o trabajar en Chile. Así también se trató el tema de la Expulsión y Deportación, dejando en claro que así se sancionaría la violación a la ley imperante en ese entonces y donde se vea amenazada la seguridad y el orden público del país, siendo de suma importancia tener un control de los extranjeros que entraban y que permanecían en Chile, lo que se realizó a través de un Registro de Extranjeros.

Con el retorno a la Democracia en 1990, Chile se constituye en un destino atractivo para personas de América Latina que deciden migrar al país por diversos motivos, muchos de ellos con expectativas de mejorar sus condiciones de vida y económicas, debido al crecimiento económico, estabilidad política y social que proyecta Chile. Si bien aquí, el Decreto Ley Número 1.094 del año 1975, es el que ordena y establece la regulación y el trato que se le debe dar al migrante, hubo iniciativas desde el gobierno de transición del Presidente Aylwin, para abordar la regulación migratoria, a raíz del movimiento e interés que causó el crecimiento económico y la estabilidad mostraba Chile al resto del mundo, principalmente a Latinoamérica, continuando con los Gobiernos venideros. Sin haberse concretado y materializado la Ley que tratara la Migración, es que en el periodo del presidente Sebastián Piñera (11 de marzo de 2010 a 11 de marzo

de 2014), se ordenó al Ministerio del Interior, al Departamento de Extranjería, la elaboración de un Proyecto de ley sobre migraciones, el cual es enviado por el ejecutivo al Congreso Nacional en junio del año 2013, lo que quedo durmiendo en los laureles una vez más, sin llegarse a concretar en una aprobada Ley de Migraciones.

Durante el segundo Periodo de la presidente Michelle Bachelet (11 de marzo de 2014 a 11 de marzo de 2018), quien pretende retomar lo iniciado en su primer Gobierno, dictando un nuevo instructivo número 9 esta vez, del año 2005, el que tiene por fundamento esencial el respeto a los Derechos Humanos de los Migrantes, lo que nuevamente no logró traducirse en una Ley de Migración, dejando dicha tarea para el periodo venidero, correspondiente al Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (11 de marzo de 2018 a 11 de marzo 2022), quien en esta oportunidad y efectivamente logra concretar y materializar una Ley de Migración y Extranjería, la que se promulga y publica en abril del año 2021 y que hoy conocemos como la Ley Número 21.325.

Durante el periodo de mandato del presidente Sebastián Piñera se creó “la visa de responsabilidad democrática para venezolanos”, a través, de la resolución exenta N°3042, de fecha 9 de agosto del año 2019, se impartió el instructivo para el otorgamiento de salvoconductos para nacionales venezolanos.

Frente a la enorme movilidad que ocurre a nivel global, y que en esta oportunidad se visualizó principalmente, a mediados del segundo Mandato del Presidente Sebastián Piñera, se generó la Ley de Migración y Extranjería Ley 21.325 la que aún no cuenta con aplicación concreta y real en la inmediatez, dado que se requiere la dictación e implementación de la Política Pública, que permita de cierta manera dar un orden efectivo, al permitir tener un conocimiento informado y ajustado a la realidad de la

situación actual que se encuentra Chile y la posición que tiene el migrante en cuanto a conocer si su permanencia en el país es Regular o Irregular. A raíz de esta necesidad de la dictación de una Política Pública que regule la aplicación de la Ley 21.325 de Migración y Extranjería reciente.

La Ley 21.325 establece la manera en que se deberá dictar la Política Pública de Migración así lo establece el Artículo 23 de la norma. Señalando: “Establecimiento de la Política Nacional de Migración y Extranjería. El presidente de la República establecerá la Política Nacional de Migración y Extranjería mediante decreto supremo expedido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el cual deberá ser firmado por los ministros que conforman el Consejo establecido en el artículo 159. Dentro de los treinta días siguientes a la publicación del decreto, el ministro del Interior y Seguridad Pública deberá presentarla ante la comisión permanente de la Cámara de Diputados y del Senado que se acuerde en sesión de Sala.

La Política Nacional de Migración y Extranjería será revisada por el Consejo al menos cada cuatro años, sin perjuicio de la facultad del presidente de la República para modificarla conforme a lo señalado en el número 6 del artículo 32 de la Constitución Política de la República.

Las modificaciones que se realicen a la Política Nacional de Migración y Extranjería deberán ser informadas a la comisión permanente de la Cámara de Diputados y del Senado ante la que se presentó la original, dentro del plazo de treinta días contado desde su publicación.

Los ministerios integrantes del Consejo propenderán a la inclusión de la Política Nacional de Migración y Extranjería en sus respectivas políticas, planes y programas.” A

su vez el artículo 159 de la norma señala: Creación. Créase el Consejo de Política Migratoria, como instancia multisectorial responsable de asesorar al Presidente de la República, a través del Ministro del Interior y Seguridad Pública, en la elaboración de la Política Nacional de Migración y Extranjería y en la actualización de su contenido y definiciones, de acuerdo a las necesidades y requerimientos del país”. Artículos a los que hace mención Sebastián Piñera, durante su mandato en el discurso de promulgación de la Ley 21.325 señalando:

“La Política Nacional de Migración y Extranjería será dictada por el Presidente de la República, y deberá ser firmada por los miembros del Consejo de Política Migratoria, conformados por los Ministros con mayor injerencia a la materia, a quienes les corresponderá asesorar al Presidente en la formulación de dicha Política”.

La Inmigración, ha sido un tema permanentemente presente a nivel mundial, de lo cual Chile no es ajeno, pues ha sido un fenómeno de larga data, teniendo periodos marcados que han determinado la regulación legal que ha tenido durante los distintos y diversos contextos históricos, es por ello que nuestra investigación se hace necesaria, a fin de poder hacer una especie de línea de tiempo, que tome la parte jurídica sin dejar de lado la historia que ha marcado y que influye directamente en la permanencia, y avances que se fueron dando en la legislación relativa a la Migración, y que hasta ahora ha sido tratada sólo de manera sucinta y de forma aislada, por autores, que si bien han realizado una contextualización entre periodo histórico y norma aplicada, al día de hoy, no se ha realizado un recuento histórico normativo que abarque desde 1975 al año 2021.

Nuestra investigación, nos acercó y nos dio una mirada, al extremo de tener un conocimiento más certero y preciso de cuáles fueron las fortalezas y debilidades que se

manifestaron a lo largo del tiempo, los incentivos e impulsos que se tuvieron y que sólo llegaron a ser, por ejemplo “ una ley, reglamento o programa determinado”, pero que hoy luego de más de cuatro décadas de mantener una regulación que fue creada en una época donde la Seguridad y Control, eran los principales soportes y bases de la legislación, nos tiene finalmente bajo una regulación nueva y a puertas de una Política Pública que lleve a la efectiva y certeza aplicación de dicha Ley.

Habiendo realizado un recuento y teniendo incluso presente la clasificación realizada por la autora María Daniela Lara, nosotras también hemos querido realizar una contextualización clara y precisa de lo que han sido estos más de cuarenta años de regulación bajo una normativa, que podríamos considerar excepcional y lo que significó el transitar en la historia bajo un marco legislativo obsoleto, donde la migración fue y continua siendo uno de los fenómenos más complejos a estudiar, tratar y regular, por la dinámica y diversidad de que se trata. Es por ello, que hemos elaborado una línea del tiempo que nos permitirá entender y comprender de mejor manera lo que ha significado y como se ha tratado el fenómeno de la inmigración en Chile.

Línea de tiempo: Decreto ley 1.094 del año 195 a la Ley 21.325 del año 2021

Clasificación: 3 ETAPAS.

Elaboración Propia



CAPÍTULO III

RECuento HISTÓRICO NORMATIVO

De lo expuesto en los capítulos anteriores, se puede desprender e interpretar cómo la inmigración, en sus distintos periodos, ha impactado el imaginario social y cultural de la sociedad chilena, analizando las razones que tienen los inmigrantes para elegir Chile como país de destino.

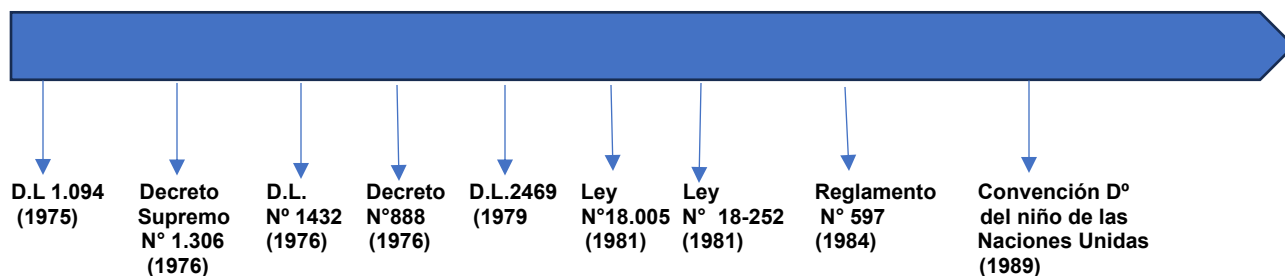
A fin de tener una mirada amplia, pero a la vez más clara ante los distintos periodos por los cuales se ha transitado hasta llegar a la legislación actual en migración, es que nos adentramos en las particularidades que distinguieron y que en mayor o menor medida influyeron en que hoy después de más de cuarenta años, efectivamente se logrará tener un marco jurídico migratorio, más inclusivo y equitativo.

Cada periodo descrito, fue elaborado luego de haber realizado una investigación y recopilación de antecedentes propios de cada periodo, permitiendo así clasificar y separar en cuatro grandes etapas, el largo periodo transitado, antes de llegar a la actual legislación migratoria, la que aún presenta la ausencia de una política pública que lleve a la efectiva aplicación del institucionalismo tan anhelado que existe en esta materia.

PERIODOS DETERMINANTES EN LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA

I ETAPA: RESTRICCIÓN A LA INMIGRACIÓN POR SEGURIDAD NACIONAL

(1973-1990)



I ETAPA: Restricción a la Inmigración por motivos de Seguridad Nacional

(1973-1990)

El Decreto Ley N° 1094 del año 1974, el Decreto Supremo N° 1.306 del año 1976, que aprueba y su reglamento N° 597 del año 1984, son normas gestadas y nacidas durante la dictadura militar, periodos de represión política, donde Chile experimentó un importante cambio político, social y económico, donde el gobierno de facto en su necesidad de represión y excesivo control de la población y Seguridad del Estado, dictó norma, para regular la migración, con el foco centrado en evitar la inmigración a Chile, ordenando controles y restricciones significativas a la inmigración, al establecerse políticas de inmigración selectiva, desincentivando la llegada de extranjeros. Incluso más se le otorgaron facultades excesivas a las autoridades administrativas, de manera de facilitar la expulsión inmigrantes.

El marcado nacionalismo existente durante la dictadura militar se hizo presente en la denominación al inmigrante, donde se le llamo “Extranjero”, como una forma de diferenciar a los nacidos en Chile o naturalizados como tales. Así también el nacionalismo, se hizo presente en las empresas e industriales nacionales, donde los principales afectados fueron los trabajadores extranjeros, al existir un cambio significativo en las condiciones laborales que hasta ese momento tenían, ejemplo de ello fue el que se estableciera como una cláusula a incorporar obligatoriamente en los contratos de trabajo, que el empleador se comprometía a pagar el pasaje del empleado y su familia a su país de origen, en caso de término de contrato de trabajo, es decir, existía un permanente estado de acecho y acoso sobre el migrante.

En este contexto dentro de la legislación migratoria chilena, encontramos:

El Decreto Ley de Extranjería 1.094, normativa que estableció un marco legal para la migración en Chile. Se estableció entre otras cosas, la creación de Dirección de Extranjería y Migración, y se estableció que la Dirección General de Investigaciones regularía, es decir controlaría el ingreso y permanencia de extranjeros del país y el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el decreto ley 1094, entre estas últimas existía la obligación de informar o mejor dicho de denunciar ante el Ministerio del Interior las infracciones al señalado decreto ley. A su vez, esta legislación otorgaba amplios poderes a las autoridades para expulsar a extranjeros que, para la época, eran considerados una amenaza al régimen existente.

En este contexto, y de acuerdo con lo establecido en el artículo nº 4 del Decreto Ley 1094, se podía ingresar a Chile en calidad de:

-Turista

-Residente

-Residentes oficiales e inmigrantes

En la normativa de este periodo, se habla de Categorías Migratorias, que no son otra cosa que construcciones jurídico/discursivas, como las siguientes:

1.- Trabajadores, aquí se habla de los individuos sujetos a contrato de trabajo, la Ley establece que el visado podrá tener una vigencia de hasta dos años y podrá ser prorrogada por periodos iguales. Una vez cumplidos los dos años de residencia, el trabajador y los miembros de su familia, sujetos al mismo visado y regulados en el Reglamento de Extranjería, podían solicitar la permanencia definitiva.

2.- Estudiantes, aquí la visación tenía el plazo de un año, renovable por el mismo periodo, en forma sucesiva y gratuita, de modo que no podían realizar labores remuneradas en el país durante la vigencia de su visa, salvo que tuvieran especial permiso del Ministerio del Interior.

3.- Asilados y Refugiados, respecto de los asilados políticos y refugiados, se indica que se podía conceder visación de residente con asilo político a los extranjeros, que en resguardo de su seguridad personal y debido a las circunstancias políticas que predominaban se veían forzados a recurrir ante alguna misión diplomática chilena en busca de asilo. Claro ejemplo de la política de control y seguridad que existía.

Como consecuencia de la política de control y seguridad presente en ese momento, se reguló de manera expresa a quienes se le prohibía el ingreso al país, ello estaba regulado en los artículos 15 y 16 del Decreto Ley 1094 del año 1975.

“A su turno, el Decreto Ley N° 1.094 del año 1975 contempla la expulsión como una medida necesaria a la que puede recurrir la autoridad administrativa para el evento de que el migrante incurra en un delito. Ahora bien, dicho cuerpo normativo no sólo contempla como delitos aquellos hechos habitualmente realizados en el contexto de un cruce irregular de fronteras y el uso de documentación falsa o adulterada (artículos 68 y 69), sino también establece un extenso, confuso y disperso catálogo de requisitos de ingreso y permanencia altamente impregnado de criterios securitarios y peligrosistas. Es por ello entonces que la actual legislación de extranjería impida el ingreso – y obviamente, la permanencia – de aquellos migrantes que suponen una amenaza para la estabilidad política (artículo 15 número 1), económica (artículo 15 número 4) y moral (artículo 15 número 2, segunda parte) del Estado, como asimismo el ingreso – y la permanencia – de todo aquel extranjero que, en general, tenga o haya tenido algún vínculo con el sistema penal, contribuyendo de esta forma – y con fuerza – a la construcción de un imaginario que asocia – cierto tipo de – inmigración a criminalidad y peligrosidad (señaladamente, artículos 15 números 2 y 3, 16 número 1). Es más, el Decreto Ley N° 1.094 le otorga expresas facultades a la Policía de Investigaciones de Chile para literalmente decidir las medidas restrictivas o privativas de libertad que considere necesarias y oportunas para precisamente materializar/asegurar la medida de expulsión ya librada, atribuciones que van mucho más allá de un control fronterizo al ingreso y a la salida del territorio nacional. De esta forma, la policía civil ostenta al alero

de la legislación migratoria competencias administrativas y criminales que escapan incluso del control de la autoridad judicial, circunstancia que conlleva una auténtica criminalización de los flujos migratorios.”

De la dictación del Decreto Ley Número 1.094, surge la necesidad de la dictación de un Reglamento que trate paralelamente y de manera más detalla la Migración, es por ello que se dicta el Primer Reglamento, que se origina a partir del Decreto Supremo Número 1.306 que aprueba el reglamento de extranjería, Ministerio del Interior, de fecha 16 de febrero de 1976.

Con posterioridad le siguen una serie de decretos, como lo son: -

- Decreto Ley número 1432³⁹, modificó las normas de nacionalización del Decreto número 5.142⁴⁰ más datos, añadiendo como condición de acceso, la posesión de un Permiso de Permanencia Definitiva. (20 de mayo de 1976).
- Decreto número 888, se instituyó la Comisión de Asesoría y Coordinación sobre Migraciones⁴¹, la cual estaría conformada por miembros del Ministerio del Interior, Ministerios Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Tierras y Colonización, Ministerio de Agricultura, Corporación de Fomento de la Producción, y Oficina de Planificación Nacional, así también de Servicios Públicos como, El Jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, El Director Consular y de Inmigración del

³⁹ Decreto Ley 1.432, de 20 de mayo de 1976, Podrá otorgarse carta de nacionalización a los extranjeros que hayan cumplido 21 años, que tengan más de cinco años de residencia continuada en el territorio de la República y que sean titulares del permiso de permanencia definitiva.

⁴⁰ Decreto N°5.142, promulgada el 13 de octubre de 1960 y publicada el 29 de octubre de 1960, Texto refundido de las disposiciones sobre nacionalización de extranjeros.

⁴¹ Comisión de Asesoría y Coordinación sobre Migraciones, quienes asesoraran al ministro del Interior en la labor de diseñar y mantener la política nacional migratoria.

Ministerio de Relaciones Exteriores, El Jefe de Policía Internacional y el Jefe de Fronteras y Limites de Carabineros de Chile (9 de septiembre de 1977).

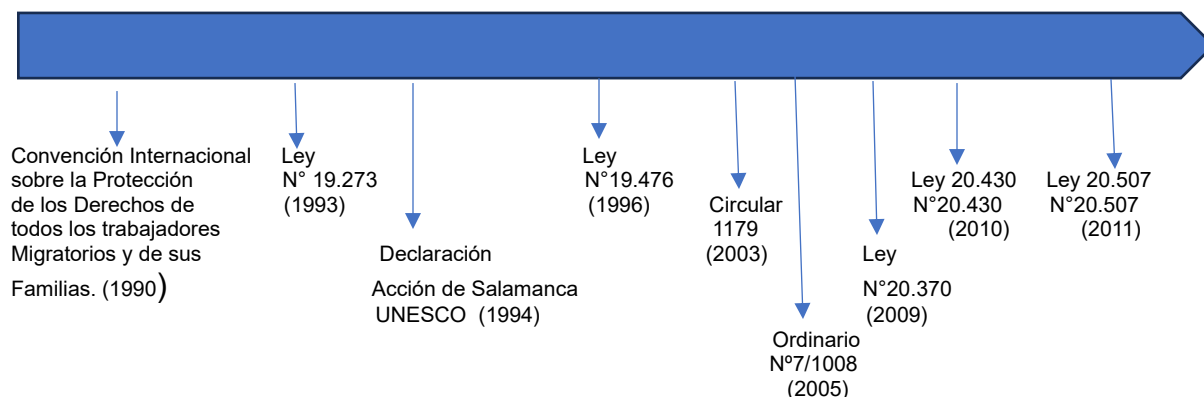
- Decreto Ley 2.460, Dicta la Ley Orgánica de la Policía de Investigación de Chile, incorporando dentro de sus funciones el control de ingreso y salida de Personas del territorio y así también la fiscalización de la permanencia de extranjeros en el país. (24 de enero 1979).
- Ley 18.005 nueva reforma a los requisitos para la nacionalización, se derogó la imposibilidad de acceder a la Carta de Nacionalización a quienes sufrieran enfermedades crónicas, contagiosas o vicios orgánicos incurables⁴². (25 junio 1981).
- Ley 18.252, donde se añadieron al artículo 15 el numeral 8, donde se establecen, nuevas condiciones de ingreso para los extranjeros que hubiesen incurrido en la comisión de ciertos delitos (tipificados en el artículo 68 y 69 del Decreto Ley 1.094), cuyas penas estuvieren prescritas, de 20 de octubre de 1983.
- Decreto Supremo número 597, que aprueba el Nuevo Reglamento de Extranjería de 24 de noviembre de 1984.

⁴² Decreto Ley 5.142, artículo 3º No podrán obtener gracia por carta de nacionalización, 1º los que hayan sido condenados y los que estén actualmente procesados por simples delitos o crímenes, hasta que se sobresea definitivamente a su respecto. 2º los que no estén capacitados para ganarse la vida. 3º los que sufren de enfermedades crónicas, contagiosas o vicios orgánicos incurables. 4º los que practiquen o difundan doctrinas que puedan producir la alteración revolucionaria del régimen social o político o que puedan afectar a la integridad nacional. 5º los que se dediquen normalmente a trabajos ilícitos que pugnen con las buenas costumbres y la moral; y, en general, los que puedan considerarse comprendidos en las disposiciones de la Ley de Residencia Nº3.446 de 12 de diciembre de 1918.

Es así como se puede concluir que en este periodo no existió un interés de generar una política pública en materia migratoria, podríamos decir que había ausencia de crecimiento integral en Chile.

A fines de esta etapa y como ejemplo de los incipientes impulsos e incentivos al periodo de transición que se estaba gestando, y como una muestra de la influencia que tomaría posteriormente, el mundo internacional, es que toma relevancia la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989), adhiriéndose Chile finalmente a dicha Convención el año 1990. Aquí se vislumbran, los primeros inicios de un cambio, en este caso en particular, en lo que dice relación con la educación, materia en la que para ese entonces la educación y la escuela, eran producto de los tiempos de dictadura cívico-militar, donde se imponía una lógica de mercado y meritocracia, y donde el Estado comienza a tener un rol subsidiario.

II ETAPA: TRANSICIÓN (1990- 2013)



II ETAPA: TRANSICIÓN (1990-2013)

En esta etapa la preocupación inicial estuvo en la integración y recuperación de la economía para, luego ampliarse el acceso de los inmigrantes y sus familias a programas y beneficios sociales, hechos que se iniciaron en el gobierno del expresidente Ricardo Lagos, teniendo un mayor impulso ya en el primer periodo de gobierno de la ex presidenta Bachelet, quien fue una permanente impulsora y participe de la creación de una nueva legislación migratoria donde los principios rectores de ella, se debían centrar el respeto y promoción de los Derechos Humanos.

Por varios años se optó por complementar el marco normativo mediante la suscripción de convenios internacionales, la dictación de algunas leyes específicas y un avance en áreas sectoriales claves y determinadas, como, por ejemplo: -

A nivel internacional, tenemos a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (suscrita por Chile el año 1993, ratificada el año 2005), Convención que tenía como base los principios en materia de Derechos Humanos, consagrados en Instrumentos Internacionales tales

como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio relativo a los Trabajadores Migrantes, el Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y trato de los Trabajadores Migrantes, la Recomendación sobre los trabajadores Migrantes, el Convenio Relativo al trabajo forzado u obligatorio y el Convenio relativo a la abolición del Trabajo Forzoso, entre muchos otros instrumentos reconocidos a nivel Internacional.

Así también encontramos la Declaración de Salamanca de principios y prácticas para las necesidades educativas especiales y un Marco de Acción de Salamanca, UNESCO, (1994), donde los principios rectores, estaban inspirados en la integración y el reconocimiento de la necesidad de actuar con miras a conseguir, instituciones que incluyan a todo el mundo, celebren las diferencias, respalden el aprendizaje y respondan a las necesidades de cada cual.

A través de la Ley 19.273 de fecha 09 de diciembre del año 1993, se reemplaza el artículo 9º, que suprimió el requisito de salvo conducto⁴³ para salida de extranjeros del país.

El Inicio del periodo de la Transición, se ve marcado por una serie de intentos de regularización migratoria, así como también por una serie de modificaciones legislativas,

⁴³ Artículo 10 del Decreto Ley 1.094, el cual señala que se requería salvoconducto de la autoridad controladora para efectos de salir o ingresar al país.

creación de Programas determinados y enfocados en temas particulares, que tienen directamente relación con la regulación Internacional existente a la fecha y que dicen relación con la Migración. Durante el Mandato del presidente Aylwin (11 de marzo de 1990 a 11 marzo de 1994).

Con la llegada del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (11 de marzo 1994 a 11 de marzo 2000), es posible visualizar, el Primer Proceso de Regulación Migratoria, que se concretó el año 1998, donde se les concedió a unos veinte mil inmigrantes irregulares hasta ese entonces, un Permiso de Residencia Definitiva.

Uno de los temas más latentes y presentes en dicha época, fue la llegada de Refugiados, materia que se regulo a través de la Ley 19.476, donde se descriminalizo la entrada irregular de personas que pedían refugio, 21 de octubre de 1996. Todo esto a raíz de la fuerte presencia de la influencia Internacional a través de las Convenciones Internacionales vigentes en materia de refugiados. Dicha Ley fue complementada a partir de la Ley Número 20.430, de fecha 15 de abril de 2010⁴⁴, la que adecuó la legislación interna a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, disponiendo un nuevo contexto regulatorio en dicha materia.

Durante el Mandato del presidente Ricardo Lagos (11 de marzo de 2000 a 11 de marzo de 2006), se dan los primeros pasos en busca de una Política Migratoria, a través de la creación de la Comisión que elaboraría las bases para una futura legislación sobre el tema. En el intertanto Chile firmó y suscribió Acuerdos Internacionales tales como:

⁴⁴ 2010, Ley N°20.430 Establece disposiciones sobre Protección de refugiados, ley que dicta durante el periodo de la Administración de la presidenta Michelle Bachelet.

- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, o Conocida como Protocolo Palermo⁴⁵.
- La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos Los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.⁴⁶

La presidenta Michelle Bachelet (11 de marzo de 2006 a 11 de marzo de 2010), en su programa de gobierno, planteó avanzar y modernizar de acuerdos a los tiempos en los cuales se transita una Política de migración, la que no se logra concretar en su periodo de gobierno, pero se dan pasos iniciales con la dictación del Instructivo Número 9, Instrucciones sobre Política Nacional Migratoria de fecha septiembre del año 2008, lo que no se logró materializar en una Ley.

A raíz de la imposibilidad de concretar una Ley referente a Migración, que tratara el tema en su sentido amplio, que tuviera como objetivo la promoción, respeto y defensa de los Derechos Humanos, y teniendo en consideración de los Acuerdos Internacionales suscritos y ratificados por Chile, y considerando este mandato como un momento donde se debe “Acoger” al migrante, es que se trató, de manera separada y específica, el tema de “Refugiados” de manera focalizada, dictándose así la Ley número 20.430, la cual establece disposiciones sobre protección de refugiados, donde se entendía por Refugiado⁴⁷ “a las personas que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

⁴⁵ Protocolo Palermo, Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional, acuerdo al cual Chile se suscribe el año 2003.

⁴⁶La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, ratificado por Chile el año 2005.

⁴⁷ Refugiado, artículo 2 de la Ley 20.430.

1. Quienes, por fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o no quieran acogerse a la protección de aquél debido a dichos temores.
2. Los que hayan Huido de su país de nacionalidad o residencia habitual cuya vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en dicho país.
3. Quienes, careciendo de nacionalidad y por los motivos expuestos en los numerales 1 y 2, se encuentren fuera del país en que tenían su residencia habitual y no puedan o no quieran regresar a él.
4. Los que, si bien al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no poseían la condición de refugiado, satisfacen plenamente las condiciones de inclusión como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida.” El tema de los Refugiados, si bien se trataba en el Capítulo V de los Asilados Políticos y Refugiados,⁴⁸ del Decreto Ley 1.094, no lo trataba de manera detallada y específica, ya que, en la definición de refugiado, se señala⁴⁹ “Se considerará como refugiado a quien se encuentre en alguna de las situaciones previstas en las Convenciones Internacionales vigentes en Chile.”

⁴⁸ Decreto Ley 1.094, capítulo V de los Asilados Políticos y Refugiados, artículos 34, 34bis, 35, 36, 37, 38, 39, 40 y 40bis.

⁴⁹ Artículo 34bis del Decreto Ley 1.094

En cuanto a las políticas sectoriales, lo que se trató mediante, instructivos, convenios y decretos, los diversos ministerios y servicios comenzaron a dar acceso a los migrantes a los programas de educación, salud y vivienda, entre otros, ejemplo de ello son:

- La Circular N°1179, que asegura el derecho a educación para aquellos que se encuentren en situación irregular. (2003)
- Ordinario N°07/1008, que instruye sobre ingreso permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos migrantes.
- Instructivo Presidencial N°9/2008, aprobado durante el primero gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), cuyo fin era sentar las bases de una futura política migratoria en Chile, donde se visualizaba a Chile, como un país de acogida y donde lo que predominaba era el sentido de integración.

“(…) se reconoce, por tanto, la realidad actual de Chile como país receptor de cuotas significativas de inmigrantes. Por ello, se ha considerado oportuno instruir a los órganos de la Administración del Estado, para que consideren en sus programas actuales y por desarrollar, los acuerdos y convenios internacionales firmados por Chile en esta materia e incorporar los principios e indicaciones de la presente política migratoria en su gestión.”

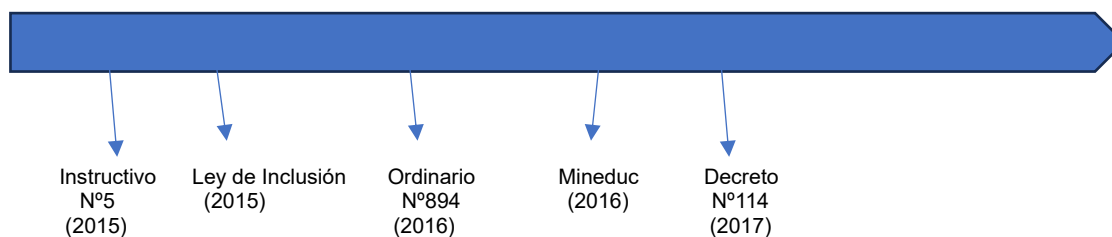
El instructivo, se basó en el Sistema Internacional de Derechos Humanos donde se hace explícita referencia a la declaración universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas

las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención de los Derechos de los Trabajadores Inmigrantes, entre otras. - Ley General de Educación, ley 20.370 (2009)

- la Legislación en materia de Refugiados, ley 20.430 (2010)

- Ley de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, Ley 20.507 (2011).

III ETAPA: AUMENTO EXPLOSIVO DE LA INMIGRACIÓN. (2013-2023)



Como bien se señaló al finalizar la segunda etapa, (según la propia elaboración realizada en esta investigación), se da el impulso a la regulación de forma sectorial, en el sentido de crearse y ampliar el acceso de los migrantes y sus familias a programas y beneficios social, es así, como pudimos visualizar y posteriormente confirmar, que si bien las instituciones chilenas, en diversos instrumentos reconocen que se reconoce la necesidad de una política pública, basada en la promoción y defensa de los Derechos Humanos, el conjunto de normas analizadas y citadas , no constituyeron una política migratoria coherente y respetuosa de los Derechos Humanos, sino que se trató de una respuesta improvisada, frente a la indolencia institucional con el aumento de Inmigrantes en Chile, siendo ello reflejo del tiempo y de las necesidades existentes y latentes en ese momento y en ese contexto histórico-social. Así encontramos:

- Instructivo N° 5 del año 2015. “(...) Es necesario generar una política pública en materia migratoria basada en la promoción y aplicación de los compromisos suscritos por Chile en materia de derechos humanos, con un rol activo en el desarrollo de acciones de reasentamiento humanitario, residencia regular, protección de víctimas de trata de personas y la vinculación con las materias de migración y desarrollo.”

- Ley de Inclusión, Ley 20.845 (2015). Ley que dice relación con la inclusión Escolar, en el entendido al derecho de educarse de cada niño y niña, sin importar su condición socioeconómica, su país de origen, el tipo de familia a la que pertenece, ni la religión que profesa.
- Ordinario N° 894/2016, actualiza instrucciones sobre ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos educacionales de migrantes. (2016)
- Creación de la mesa de coordinación migrante Mineduc. (2016)
- Decreto 114/2017, convenio de reconocimiento de estudiante básicos y medios con Haití.

La realidad de los inmigrantes sobrepasó el marco normativo desajustado de su tiempo. El movimiento migratorio que se fue desarrollando a contar del año 2019 se tradujo en un aumento explosivo de inmigrantes en Chile, que terminó por sobrepasar las instituciones como el “Servicio Nacional de Extranjería, organismo encargado de resolver las solicitudes migratorias en base a la normativa vigente”⁵⁰, dado el marco normativo desajustado a su tiempo, y que finalmente, ha exigido al Estado la adecuación de la normativa que trata la migración.

En el año 2020, Chile experimentó una crisis en el Norte del país, que afectó a la Nación entera lo que obligó a acelerar la votación de lo que sería la “Nueva Ley de Migraciones”, con discusiones políticas frente a la redacción de la misma, es así como en la Sesión N°110, Ordinaria del 02 de diciembre del año 2020, de la Cámara de Diputados, se votó el proyecto de Ley de Migración y Extranjería, siendo aprobado con

⁵⁰ Véase Servicio de migraciones.

102 votos a favor , 32 en contra y 11 abstenciones, siendo el votó del actual Presidente Boric en contra.⁵¹

El día 11 de abril de 2021, se promulgó y se publicó el 20 de abril de 2021 la Nueva Ley de Migración y Extranjería, Ley 21.325. Donde se agrupan y fijan explícitamente principios y derechos de los migrantes, derechos que estaban contenidos en diversos instrumentos jurídicos.

Los principales cambios que trajo aparejada la dictación de la Ley 21.325,

Nueva Ley de Migraciones y Extranjería.

1.- Nueva Institucionalidad: se creó el Servicio Nacional de Migraciones, donde se incorporaron Direcciones Regionales, que están a cargo de promover integración entre nacionales y extranjeros, lo cual es identificado como “Cohesión”, y a su vez están facultadas para aplicar “sanciones migratorias” como decretar expulsiones, prohibiciones de ingreso, se encarga de la política migratoria a nivel local.

2.- Proceso de Expulsión: esta puede ser de tres formas

1) Expulsión Judicial

2) Expulsión Administrativa

3) Reconducción: esta medida es nueva y dice relación con un proceso en el cual se toma la identidad del extranjero y luego este es reconducido hasta el país desde

⁵¹ Véase página del Congreso.

donde viene, que no es necesariamente el país de origen. Esto se realiza en coordinación con los gobiernos de cada país.

3.- Sistema de Visa:

Turista: entras y sales con esta condición

Visa de residencia: la persona llega con un rut habilitado al país.

Con fecha 30 de noviembre y posteriormente a la Ley de Migración y Extranjería 21.325, se dictó y aprobó el Reglamento Número 296, el cual según lo establece el artículo 1º “tiene como objeto regular materias relacionadas con el ingreso, la estadía, la residencia y el egreso de los extranjeros del país, así como con el ejercicio de sus derechos y deberes, en armonía con los principios y normas vigentes en materia de migración.”

La dictación de este Reglamento, según lo establecido en el artículo décimo transitorio de la Ley 21.325, ordenaba su dictación al Ministerio del Interior y Seguridad Pública en el plazo de un año.

La Ley 21.325, Ley de Extranjería y Migración (2021), se estableció la conformación, participación y se detalló cuáles serán los objetivos y principales funciones del Consejo de Política Migratoria, cuya finalidad es ser una instancia multisectorial, responsable de asesorar al presidente de la República, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en la elaboración de la Política Nacional de Migración y Extranjería.

Sin embargo, a pesar de la nueva normativa y los intentos desde el gobierno de Patricio Aylwin a la fecha de avanzar en materia de respeto, defensa, promoción y

ejecución de los Derechos Humanos de los migrantes, y el cumplimiento por parte del Estado Chileno con los instrumentos Internacionales que versan sobre Derechos Humanos de los migrantes, el Estado chileno y su Institucionalidad están en deuda.

Importante es mencionar en esta investigación, que el aumento de población inmigrante y el lento avance del tratamiento de la migración en Chile, ha hecho que las instituciones encargadas de resolver las solicitudes de los migrantes, se vean sobrepasadas, y no sólo a nivel administrativo, es decir, la ley fija el camino administrativo para que las solicitudes migratorias sean resultas, sin embargo, el tiempo transcurre, pasan los años y los inmigrantes no tienen respuesta respecto de sus solicitudes por años, teniendo como alternativa la judicialización de sus solicitudes, en ese sentido, queda al descubierto cómo la institucionalidad chilena, a pesar de tener “Nueva Ley de Migraciones y Extranjería”, mantiene una falla institucional. Es así que el camino para resolver solicitudes que se tomó fue la presentación de Recursos de Protección, ante la Corte de Apelaciones respectiva, por no cumplir el Servicio Nacional de Migración, con la Ley N°19.880 de Bases Generales de Administración del Estado, que establece en su Artículo 27. Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final.⁵²

Sin embargo, la autoridad judicial, también se vio sobrepasada, ya que “Si en 2019 fueron 581 los recursos presentados, en 2020 crecieron hasta 721, y en 2021 llegaron hasta los 6339. Pero el año pasado el salto fue abrumador. Entre recursos de protección,

⁵² Véase la Biblioteca del Congreso Nacional.

amparo, reclamación de expulsión, reclamación de nacionalidad y una inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, sumaron 19.445”.⁵³

En este sentido, y conociendo la magnitud de lo sobrepasado del sistema establecido, cabe la pregunta ¿qué contendrá la Política Nacional de Extranjería?, ¿se hará cargo de la situación de espera de las solicitudes de los migrantes?

Caben estas preguntas porque diversas han sido las críticas, que se han realizado al texto de la Ley 21.325, **“En definitiva, la nueva ley de migraciones conduce a la institucionalización de una serie de normas que redundarán en la precarización de la residencia y el acceso al trabajo de las personas migrantes.** Abre además un espacio de incertidumbre importante en materia integración puesto que aquellos elementos claves para avanzar en esa dirección, como la obtención de la residencia permanente o la extensión de la temporalidad, permanecen sujetos a las determinaciones reglamentarias y administrativas que tomen las autoridades de gobierno. Por otra parte, los potenciales avances plasmados en algunos artículos pueden redundar, dependiendo de la forma en que se implementen, en retrocesos en relación a los estándares internacionales. Si el sentido de esa política se orienta en la dirección que lo ha hecho en los últimos años, no solo no habrá avances, sino que francos retrocesos para los derechos de las personas migrantes y por consecuencia para la democracia del Estado.”⁵⁴

⁵³ Diario Financiero Capital. (2023), página de inicio.

⁵⁴ Véase página de la Biblioteca del Congreso.

CONCLUSIÓN

La figura del inmigrante revela serios desafíos para toda sociedad, toda vez que implica un cambio social- político, que va a aparejado del funcionamiento de un país, “el inmigrante” aparece como una figura contradictoria a la considerada ciudadana, donde estos últimos son vistos como individuos homogéneos, abstrayéndolos de sus particularidades identitarias, donde en la práctica los ciudadanos deben su condición de ciudadanía únicamente a la pertenencia a un Estado-nación.

Así trata el fenómeno de la inmigración Castle: “La suposición subyacente es que hay una homogeneidad cultural suficiente para permitir la comunicación y el acuerdo básico sobre las reglas relativas a la convivencia; se piensa que todo el mundo en el país pertenece. Por el mismo principio se excluye al resto del mundo: los extranjeros no pueden pertenecer. A pesar del principio de derechos iguales, sociales y políticos incorporados en la ciudadanía, millones de personas no pertenecen plenamente, de acuerdo con criterios de orígenes, identidad étnica, raza, clase y género”.⁵⁵

Considerando el contexto migratorio que presenta nuestro país, el panorama de estos últimos años ha sido un crecimiento sostenido de la inmigración que se realiza en el marco jurídico-social carente de una Política Pública, esto debido principalmente a que y tal y como lo señala Sasse, Chile regula sus flujos migratorios a través de una legislación que pone énfasis en el control de Frontera, donde la forma de llenar dicho vacío se ha traducido en la implementación a nivel local y de forma particular de programas determinados, proyectos específicos y enfocados en determinados temas a resolver, como lo son por ejemplo el trato que deben recibir los niños inmigrantes que

⁵⁵Castles,S., (2003). Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global. Gran Bretaña. Pág 11.

ingresan al país y ello da cuenta, de la precariedad que mantenía, hasta hace un par de años, la legislación migratoria en Chile, toda vez, que por más de cuarenta años el marco institucional- regulatorio, era el Decreto Ley 1.094, dictado en plena dictadura en el 1975.

Por lo tanto, un punto esencial, que no se puede omitir, al hablar del fenómeno de la migración, y todo lo que ella trae aparejado, su legislación y su institucionalidad estatal, es su complejidad al momento de ser tratada, toda vez que implica una mirada multidimensional, donde los distintos actores, tanto quienes son partícipes directos como aquellos que no, se deben ir adecuando a los distintos requerimientos sociales, económicos, culturales, educaciones, políticos que se van dando en todo tipo de sociedad donde las exigencias de ir dando respuesta a las distintas y más variadas necesidades se vuelve cada vez más recurrente.

Es, así, que con la dictación de la reciente Ley 21.325 de 2021, nueva Ley de Migración y Extranjería, si bien en ella, se establece un nuevo Servicio Nacional de Migraciones, que busca abordar en toda su magnitud la migración en Chile, se hace necesario tener una institucionalidad adecuada y que dé respuesta efectiva a las cada vez más variadas exigencias.

Para lograr la institucionalidad adecuada, hay que partir por reconocer que es de real importancia y de total necesidad, que exista una Política Pública Migratoria vigente y que forme parte integrante de la legislación migratoria, ya que de esta última depende la implementación y aplicación efectiva del marco jurídico normativo que se quiere lograr en Chile.

El equilibrio, la flexibilidad y adaptación, la cooperación internacional, la inclusión y evaluación son los elementos que conforman el marco jurídico normativo que se pretende alcanzar con la aplicación de la legislación Migratoria, entendiendo que dentro de esta “legislación migratoria”, está presente y es parte de ella, a la Política Pública Migratoria.

Política Pública, que falsamente se cree que ha estado presente durante todo este tiempo en que la regulación de un tema tan esencial e importante para nuestra sociedad, como lo es el fenómeno de la inmigración, ha estado en manos de una legislación obsoleta, retrograda y discriminatoria y donde la esperanza esta puesta en que la actual regulación de migración y extranjería logre cubrir y tratar aquellos vacíos legales y hacer de una institucionalidad lo que se espera de ella, como lo son la integración, inclusión y participación efectiva de toda persona, por el sólo hecho de ser persona.

Es por ello, que se puede señalar que la legislación migratoria, desempeña un papel crucial en la gestión de migración y en la promoción de una sociedad inclusiva y justa. Su diseño y aplicación deben ser cuidadosamente considerados para abordar las complejas realidades de la migración en el mundo actual.

Es así que nuestra investigación nos evidenció que, la legislación migratoria en Chile que rigió hasta el año 2021, con su gestación y aplicación propia de la dictadura militar, el Decreto Ley 1094, fue una regulación lejana a la promoción, defensa y ejecución de los Derechos Humanos, donde las excesivas facultades que se otorgaban a las autoridades administrativas para resolver las solicitudes de inmigrantes provocaron la vulneración de Derecho de los migrantes.

Si bien, entre la dictación del DL 1094, del año 75 y la dictación y promulgación de la Ley 21.325 del año 2021, los gobiernos y legisladores de turno, crearon normas, frente al aumento de población inmigrante, que necesitaba que el Estado y sus instituciones atendieran sus necesidades, estas no fueron suficientes, fueron respuestas espontaneas, disgregadas, sin ser una Política Pública Migratoria, con una mirada a la Dignidad Humana, es por ello que la esperanza se centraba en la nueva Ley de Migraciones, sin embargo, al análisis se generan mucho cuestionamientos, dado que queda de manifiesto que en la Ley 21.325 hay una precarización de la situación del migrante, en cuanto su calidad migratoria en el país, lo que podría generar mantención de irregularidad y por consiguiente abuso laboral.

En este sentido es importante señalar que los inmigrantes, independientemente de su estatus migratorio, enriquecen al país, tanto en temas laborales, económicos , poblaciones y culturales, entre otros, por lo que es deber el Estado en su apego a la observancia a las normas que lo rigen, tanto nacionales como internacionales, crear los instrumentos necesarios para la defensa, promoción y ejecución de Los Derechos Humanos, en ese sentido, Chile durante los años objetos de estudio, a nuestro parecer no ha cumplido.

De lo expuesto anteriormente, concluimos que existen marcados periodos de la normativa chilena migratoria:

- a) Periodo de Seguridad Nacional, periodo en cual existe un excesivo control de quién ingresa, es una normativa que invita a no venir a Chile, propio de la dictadura.

- b) Periodo de Transición, término de la dictadura, Chile comienza a ser un país atractivo para los inmigrantes, Chile se adhiere y ratifica normativa internacional que verse sobre Derechos Humanos de todas y todos incluidos inmigrantes, los gobiernos comienzan a tener como parte de su agenda política los temas relativos a la Inmigración.
- c) Periodo aumento explosivo de la Inmigración, este periodo se vio marcado por una institucionalidad sobrepasada, que no dio respuesta eficiente y eficaz a las necesidades diversas necesidad migratorias, donde como Estado no existía ni existe una política migratoria, que permitiera enfrentar esta nueva realidad, ya sea en colaboración con los países vecinos, o con la implementación de diversos programas enfocados en una resolución integrativa e inclusiva con los nuevos integrantes de la sociedad chilena.

Es así que creemos en lo urgente que es para Chile, como país democrático, globalizado, que se dicte una Política Pública Migratoria , en consecuencia, con una legislación en pro de la integración e inclusión de todos los habitantes del país, con una óptica centrada en la dignidad humana, siendo esencial el debate permanente, que permite ir actualizando las necesidades, y mejorando la regulación que trate dicha materia, para asegurar que responda de manera adecuada a las necesidades y derechos que rigen tanto en el ámbito nacional como así también en a nivel Internacional, al tiempo que es necesario promover el bienestar y la armonía en la sociedad chilena. Es por ello que esta tesis, fue realizada con la intención de contribuir en el debate que permanente y constantemente debe estar presente en la sociedad y así promover un enfoque más comprensivo y humano a la realidad que vive el inmigrante en Chile y cuanto difícil y

alejado se siente de ser parte una sociedad como integrante y como sujeto de derechos y de obligaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Bachelet, M. (2009). Instructivo N°9, imparte instrucciones sobre la Política Nacional Migratoria. Chile.
- 2.- Bachelet, M. (2005). Instructivo N° 5, Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria. Chile.
- 3.- Biblioteca Nacional del Congreso de Chile.
- 4.- Bravo, G., Norambuena, C. (2018). Procesos Migratorios en Chile: Una Mirada Histórico-Normativa. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. ANEPE. Chile.
- 5.- Castles, S., (2003). Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global. Gran Bretaña.
- 6.- Cano, V., y otro, (2009). Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada, en publicación on line Papeles Población vol.15 N° 61.
- 7.- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y sus Protocolos. (2004). Disponible en: <http://bcn.cl/1f5o3>
- 8.- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (1990). Disponible en: <http://bcn.cl/1vf9b>.
- 9.- Decreto N° 84, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (2005, junio 8). Disponible en: <http://bcn.cl/25tvw>.

10.- Decreto N° 521, que aprueba el Reglamento para la aplicación del DFL N° 69, de mayo de 1953, que creó el Departamento de Inmigración. (1953, noviembre 27). Disponible en: <http://bcn.cl/25tqs>.

11.- Decreto N° 888, del Ministerio del Interior, que crea Comisión Asesora sobre Migraciones. (1977, septiembre 9). Disponible en: <http://bcn.cl/25twf>.

12.- Decreto N° 5.142, que fija el texto refundido de las Disposiciones sobre Nacionalización de Extranjeros. (1960, octubre 29). Disponible en: <http://bcn.cl/25tty>.

13.- Decreto con Fuerza de Ley N° 69, del Ministerio de Hacienda, que crea el Departamento de Inmigración y establece normas sobre la materia. (1953, mayo 8). Disponible en: <http://bcn.cl/25tqk>.

14.- Decreto Ley N° 1.094, que establece Normas sobre Extranjeros en Chile. (1975, julio 19). Disponible en: <http://bcn.cl/1ynxv>.

15.- Decreto Ley N° 1.432. (1976, mayo 20). Disponible en: <http://bcn.cl/25twe>.

16.- Decreto Ley N° 2.460, que dicta la Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile. (1979, enero 24). Disponible en: <http://bcn.cl/25tvb>.

17.- Decreto Supremo N° 597, que aprueba nuevo Reglamento de Extranjería. (1984, noviembre 24). Disponible en: <http://bcn.cl/25tvI>.

18.- Decreto Supremo N° 1.306, que aprueba Reglamento de Extranjería. (1976, febrero 16). Disponible en: <http://bcn.cl/25twd>.

- 19.- Diario Financiero Capital. (2023). <https://dfmas.df.cl/df-mas/hablemos-de/servicio-nacional-de-migraciones-el-cuello-de-botella-que-copa-los>. Visto el 2 de noviembre de 2023.
- 20.- Domínguez, C. (2016). Derecho Chileno Migratorio a la luz del Derecho Migratorio Internacional: ¿Ceden los Derechos Humanos Mínimos de los Extranjeros ante las Prerrogativas Soberanas de Control Migratorio? En revista chilena de Derecho, vol. 43 N°1, pp. 189-2017.
- 21.- Gómez, V. y otros. (2015). El Estado del Arte: Una Metodología de Investigación. Revista colombiana de Ciencias Sociales, vol 6, n°2. pp 423-442.
- 22.- Ley de Colonias de Naturales i Extranjeros. (1845, noviembre 18). Disponible en: <http://bcn.cl/25tt7>.
- 23.- Ley N° 1.884, que consulta Fondos para fomentar la Inmigración Libre. (1906, noviembre 22). Disponible en: <http://bcn.cl/25ts5>.
- 24.- Lara, M., (2014). Evolución de la legislación migratoria en Chile claves para una lectura (1824-2013). En revista de historia del derecho N°47. Buenos Aires- Argentina.
- 25.- Leiva, R., (2018). Análisis de la Jurisprudencia Nacional en torno al ejercicio de la facultad de expulsión prevista en el decreto ley n°1094/75 y en su respectivo reglamento en periodo comprendido entre los años 2005-2018". Talca, Chile.
- 26.- María J. De las H, (2016), Los migrantes como sujetos del sistema de protección social en Chile, en revista temas de la agenda pública año11/N°91/ noviembre 2016 de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

27.- Ministerio de Justicia. (1944). Decreto 2226. Código de Justicia Militar. Chile. (última modificación abril 2023).

28.- Ministerio del Interior. (1960). Decreto N°5.142. Fija el texto refundido de las disposiciones sobre nacionalización de extranjeros. Chile. (última modificación abril 2021).

29.- Ministerio del Interior. (1975). Decreto Ley 1.094, Establece normas sobre Extranjeros en Chile. Chile.

30.- Ministerio del Interior. (1976). Decreto Ley 1.432. Establece los derechos que pagaran los extranjeros por la carta de nacionalización, y modifica el sistema de renuncia a la nacionalidad. Chile.

31.- Ministerio de Relaciones Exteriores. (1998). Decreto N°342. Promulga la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

32.- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2005). Decreto N° 100. Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Chile. (última modificación mayo 2023)

33.- Ministerio del Interior; Subsecretaría del Interior. (2010). Ley N°20.430. Establece disposiciones sobre Protección de refugiados. Chile. (última modificación abril 2021).

- 34.- Ministerio de Relaciones Exteriores; Subsecretaría de Relaciones Exteriores. (2019). Resolución exenta N°3042. Imparte instrucciones para el otorgamiento de salvoconductos a nacionales venezolanos. Chile.
- 35.- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2021). Ley 21.325. Ley de Migración y Extranjería. Chile.
- 36.- Ministerio del Interior y Seguridad pública. (2021) Decreto 296, Reglamento de la Ley 21.325, de Migración y Extranjería. Chile
- 37.- Monsálvez, D., (2012). La dictadura cívico-militar del general Augusto Pinochet como proceso institucionalizado de violencia política, en Revista Sociedad Hoy (23), pp.33-47. Concepción-Chile.
- 38.- Naciones Unidas. (1990). Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. (ratificado por Chile el año 2005).
- 39.- Norambuena, C., y Otros. (2018). Entre continuidad y rupturas, mejor la continuidad. Política Migratoria Chilena desde comienzo de siglo XX. En revista Austral de Ciencias Sociales, (34), pp 217-237. Valdivia-Chile.
- 40.- Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana (2022). Estrategia comunicacional de la Ley 21.325: ¿cuánto saben las personas migrantes y refugiadas sobre la nueva Ley de Migración y Extranjería? (2). Santiago, Chile.

- 41.- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (UNESCO). (1994). Declaración de Salamanca y Marco de Acción, sobre necesidades educativas especiales. Salamanca-España.
- 42.- Peñas, O. (2010). Enfoques de investigación en la Ciencia Política: Teoría Política Normativa, Institucionalismo y Conductismo, Colombia.
- 43.- Perruchoud, R., (2006). Glosario sobre Migración. En revista Derecho Internacional sobre Migración, N°7. Organización Internacional sobre Migración. Ginebra, Suiza.
- 44.- Roessler, P y otros. (2022). Inclusión relacional de personas migrantes en Chile: hacia un modelo de medición estadístico, en Revista digital, Migraciones Internacionales, vol. 13, art.20, Chile.
- 45.- Servicio Jesuita a Migrantes. (2020). Migración en Chile. Anuario 2019, un análisis multisectorial. Chile.
- 46.- Trigo, L., (2016). Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política. En Revista Colombiana de Ciencias Sociales, vol. 7, (1), pp. 224-241. Universidad Católica Luis Amigó. Colombia.
- 47.- <https://serviciomigraciones.cl/quienes-somos/>, visitada el 23 de octubre de 2023
- 48.- https://www.camara.cl/legislacion/sala_sesiones/votacion_detalle.aspx?prmIdVotacion=34980 visitada el día 23 de octubre.
- 49.- <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676&idVersion=Diferido> visitada el 23 de octubre de 2023

50.- <https://www.ciperchile.cl/2021/04/27/nueva-ley-de-migraciones-por-que-precariza-el-trabajo-y-la-residencia-de-los-migrantes-y-puede-promover-mas-ingresos-clandestinos/> visitada el 23 de octubre.