

# **PROPUESTAS PROGRESISTAS FRENTE A LA INMIGRACIÓN EN CHILE**



El Progresismo propone **emprender una profunda reforma a la legislación migratoria que cambie el enfoque basado meramente en una perspectiva de seguridad y gestión de mano de obra inmigrante, por una perspectiva que coloque en el centro el interés de Chile, lo que pasa por la aplicación de los criterios de inclusión, integración regional y un enfoque de derechos.** El desafío es construir una política de Estado, basada en el consenso y diálogo de los diferentes actores del poder público y la sociedad civil, como base de su continuidad.

Asimismo, **es fundamental que Chile restablezca su capacidad de diálogo y articulación con la comunidad internacional,** considerando que se trata de un fenómeno global y que, por lo tanto, requiere respuestas globales. Ello implica que el Estado chileno suscriba el Pacto Mundial sobre Migración de las Naciones Unidas.

La política migratoria debe estar en concordancia con los instrumentos internacionales ratificados por el país sobre Derechos Humanos y de las Personas Migrantes, lo mismo que en los principios de Política Migratoria que fueron acordados en el marco de la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

Una política progresista debiera contemplar medidas específicas tales como las siguientes:

- a) El fortalecimiento de la estructura pública de Extranjería y Migraciones en las regiones y comunas de una mayor presencia migratoria para diseñar e implementar políticas públicas tendientes a lograr una mejor y más rápida inclusión de los inmigrantes.
- b) El establecimiento de una política de regularización permanente, destinada a resolver la situación de las personas que están en condición irregular o en trámites de regularización por períodos prolongados de tiempo, sin una cédula de identidad, hecho que los coloca en una situación de grave vulnerabilidad.
- c) La incorporación normativa de la posibilidad de cambio de categoría migratoria dentro del país. Su prohibición puede generar problemas que permitan ordenar el ingreso a Chile y promover la regularidad migratoria en el país.

d) Una reformulación de la política de reconocimiento de títulos profesionales, que permita a Chile aprovechar en todas sus dimensiones el capital humano que llega de otras naciones, en particular en áreas estratégica para el desarrollo social.

e) La promoción de una cultura de inclusión y contra los relatos que promueven el racismo, la intolerancia y la xenofobia.

**Ello se hace particularmente necesario frente a la constatación del evidente fracaso de la política de Piñera en la materia.** La población migrante, regular e irregular, ha crecido en forma notoria. El Proyecto de Ley de Migración y Extranjería que presentó el Gobierno el pasado 30 de septiembre fue despachado a tercer trámite constitucional. Sin embargo, hay evidencia que, representando un avance respecto de la norma hoy vigente que procede de 1975, contiene elementos que pueden tener efectos negativos sobre el objetivo de avanzar hacia una migración ordenada, segura y regular.

Un informe elaborado en marzo de 2020 por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) arrojó que al 31 de diciembre de 2019 en Chile residían 1.492.522 personas extranjeras, de las cuales 763.776 son hombres y 728.746 son mujeres. Ello **representa un aumento absoluto de la población migrante de 242.157 personas y un aumento relativo de 19,4% respecto del año 2018.**

Según datos de la Coordinadora Nacional de Inmigrantes, **durante el Gobierno de Sebastián Piñera la inmigración ilegal ha crecido hasta llegar a un record histórico.**

### **Los frustrados cambios institucionales**

Durante el segundo Gobierno de la Presidenta Michel Bachelet se elaboró un proyecto de Ley de Migraciones, que fue enviado por la Mandataria al Congreso en agosto de 2017. La iniciativa consideraba la creación de un Registro Nacional de Extranjeros, administrado por la Subsecretaría del Interior. El proyecto contemplaba cuatro ejes: un sistema de principios, derechos y deberes; la regulación del ingreso, salida y de las categorías migratorias; un procedi-

miento administrativo sancionatorio; y un sistema nacional de política migratoria. La iniciativa naufragó al concluir el período presidencial.

En su Programa de Gobierno 2018–2022, Sebastián Piñera señalaba: “Es urgente actualizar nuestra legislación migratoria y generar una política que promueva la migración regular como camino para integrarse plenamente en Chile, eliminando las barreras que enfrentan quienes buscan desarrollar en nuestro país sus proyectos de vida, pero excluyendo a quienes abusan de esta oportunidad dedicándose a actividades reñidas con la ley”.

En abril de 2018, solo un mes después de retornar al Palacio de La Moneda, Piñera anunció la reforma migratoria, con indicaciones a un proyecto de ley que había presentado en su primer mandato, específicamente en 2013, y una batería de medidas administrativas que, según explicó, buscaban garantizar una migración “segura, ordenada y regular”.

Entre las medidas administrativas decretadas, llamaron la atención las siguientes:

- La eliminación desde abril de 2018 de la posibilidad de solicitar el visado temporario en Chile por motivos laborales.
- El establecimiento para las y los ciudadanos haitianos de una Visa para Fines Humanitarios de 12 meses de duración, que sólo se puede solicitar en el Consulado de Chile en Haití, prorrogable por una sola vez y que posibilita luego pedir la Permanencia Definitiva. Se hizo la salvedad que se autorizará un máximo anual de visados con fines humanitarios.
- La creación de una Visa de Responsabilidad Democrática para ciudadanos de Venezuela, la que debe ser solicitada en el Consulado de Chile en Caracas, y que otorga un permiso de residencia temporal por un año, prorrogable por una vez, y que posibilita luego la Permanencia Definitiva. Esta modalidad entró en vigencia el 16 de abril de 2018.

Bajo el slogan de “ordenar la casa”, **lo que se puso en práctica fue una política migratoria clasista y economicista**, estableciendo migración de primera y segunda clase. Se impuso una lógica de visas consulares, solo para no otor-

garlas en muchos casos. Fue perceptible el predominio de criterios económicos respecto de la calificación laboral del migrante, pero con una mirada unidimensional, solamente pensando en quienes constituyen “un aporte” a merced de sus calificaciones laborales, y excluyendo a quienes no clasifican en esa escala. A toda luz, uno de los objetivos de las medidas fue poner freno a la entrada de ciudadanos y ciudadanas haitianas al país.

**En modo alguno esas medidas han significado una contención del flujo migratorio hacia Chile o su regulación, sino que, entre otras cosas, han sido la base causal del incremento de la inmigración irregular o ilegal.**

El proyecto de ley, que lleva más de dos años tramitándose en el Congreso, representa un avance en materia de institucionalidad en comparación con la legislación vigente, ya que establece ciertos derechos y principios fundamentales.

Sin embargo, está permeado por la mirada que no concibe la migración como un derecho humano. **Al cerrar la puerta, indirectamente promueve la inmigración irregular y el tráfico de personas.** El texto brinda una respuesta restringida y parcial a la compleja problemática de la migración, que es un desafío global, se esmera en el control y el orden y, por ejemplo, no deja espacio para apelar una medida de expulsión del país.

En abril último, Piñera solicitó al Congreso aplicar la discusión inmediata del proyecto de ley, frente al temor de que se produjera una oleada de migrantes a Chile luego de que sea superada la pandemia de la COVID-19, argumento que evidentemente confirma una mirada economicista de la problemática. Es cierto que el Fondo Monetario Internacional estimó que Chile es el país latinoamericano con mayores proyecciones de crecimiento económico para 2021, una vez vencida eventualmente la pandemia, pero lo que no es cierto es que ello vaya a significar de manera mecánica y automática una avalancha de migrantes agolpados en las fronteras del país.

La aseveración del Gobierno no toma en cuenta que los flujos migratorios dependen de un conjunto de factores dinámicos y desconoce además que otros países de la región también experimentarán crecimiento económico pese a la adversidad.

El proyecto arrastra aún una serie de falencias, denunciadas a lo largo de todo el debate parlamentario por académicos, expertos en materia migratoria y líderes de organizaciones de inmigrantes. Entre otras falencias, destacamos las siguientes:

- No está basado en un enfoque de derechos humanos integrales.
- Carece de un mecanismo de regularización permanente, lo cual está en una abierta contradicción con el artículo 69 de la Convención Internacional sobre la protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, el cual establece en su primer acápite que “los Estados Partes en cuyo territorio haya trabajadores migratorios y familiares suyos en situación irregular tomarán medidas apropiadas para asegurar que esa situación no persista”.
- Muy relacionado con el punto anterior, está el hecho de que el proyecto obstaculiza la posibilidad de cambiar la categoría migratoria para la visa de turista, ventana que se había abierto a través de la visa por motivos laborales, que se podía solicitar ya estando en Chile.

Es precisamente esta falencia del proyecto de ley uno de los factores que incentivan la irregularidad en el país, ya que cierra la puerta para la regularización, sin tener en cuenta que, se quiera o no, muchas personas que llegan como turistas se pueden sentir atraídos por ofertas de trabajo u otros incentivos y decidirán permanecer en el país, aunque sea en situación irregular.

- El endurecimiento de los requisitos para que el migrante pueda acceder a beneficios fiscales. Esta modalidad desconoce a los migrantes que llegan en condición de regularidad y desde el inicio de su vinculación laboral comienzan a pagar impuestos y las cotizaciones previsionales, y sin embargo se les veta en los primeros dos años de recibir prestaciones sociales que impliquen recursos fiscales. En síntesis, es una cláusula discriminatoria.

El espíritu del proyecto de ley explica en gran medida por qué Chile, en diciembre de 2018, se abstuvo en la votación del Pacto Migratorio de Naciones Unidas, suscrito por 152 países. La postura del Gobierno mostró una vez más que la migración se sigue considerando una amenaza. Piñera alegó que el pacto “no resguarda adecuadamente los legítimos intereses de Chile y los chilenos”.

## La trayectoria del fenómeno

La inmensa mayoría de la población migrante llegó a tierras chilenas atraída por el aparente “oasis” que representaba la quinta mayor economía de América Latina según su Producto Interno Bruto (PIB) nominal, por su publicitado poder adquisitivo y por el espejismo que generaba en el subcontinente su renta per cápita, la que según el Banco Mundial en 2022 llegaría a los 30 mil dólares.

Los enormes titulares sobre la competitividad y el dinamismo de la economía chilena, la libertad económica, la inversión extranjera y el desarrollo financiero embriagaron a cientos de miles de personas en diversas partes del mundo, en particular en América Latina y El Caribe, quienes a partir de los años 90 comenzaron a llegar a esta nación austral.

Hasta inicios de esa década, la migración en Chile tuvo origen transoceánico, principalmente proveniente de Europa, con familias que llegaba a instalarse definitivamente, sin tener en mente el horizonte del retorno. Sin embargo, los flujos migratorios cambiaron luego del período de la dictadura militar, en que Chile se mostraba a los ojos del mundo como una especie de paraíso de seguridad y crecimiento económico.

La migración predominante fue entonces latinoamericana y caribeña, por parte de personas que en muchos casos sí tenían en su conciencia el horizonte del retorno. Esta es una de las razones por las cuales una buena parte de los migrantes llegados a Chile en los últimos 20 años viajó sin familia, arrendó un departamento en lugar de comprarlo y no tuvo entre sus prioridades –ni tiene– garantizar condiciones de vida para su vejez.

En la actualidad, las principales cinco comunidades son Venezuela (455.494 personas), Perú (235.165), Haití (185.865), Colombia (161.153) y Bolivia (120.103), las cuales concentran el 77,6% del total de la población extranjera que reside en Chile.

La evolución legislativa que ha tenido el país en términos de políticas migratorias ha oscilado entre la desconfianza (el entender la migración como una amenaza) y el utilitarismo (u ocupas al migrante, o lo expulsas).

La primera norma migratoria del país, que data de 1817, prohibía el ingreso de europeos no españoles a Chile, y luego el Decreto con Fuerza de Ley N° 69, del 27 de abril de 1953, el cual señalaba que “la migración con elementos de selección contribuirá a perfeccionar las condiciones biológicas de la raza” chilena.

La norma actualmente vigente es la Ley de Extranjería: Decreto Ley N° 1.094 que establece normas sobre extranjeros en Chile, que fue publicado en el Diario Oficial el 19 de julio de 1975, cuando no habían pasado tres años desde el golpe de Estado, firmado por Augusto Pinochet y los otros tres miembros de la Junta Militar de Gobierno.

## **El drama de la irregularidad**

En Chile, la pandemia llegó en momentos en que miles de extranjeros estaban y están en condición irregular o en trámite de regularización, sin una cédula de identidad. La no posesión de dicho documento los coloca en una situación de grave vulnerabilidad.

**Es imprescindible que el Gobierno lleve a cabo con urgencia un proceso de regularización extraordinaria de manera expedita, para facilitar la inserción económica y social de las y los extranjeros que permanecen en esa condición.**

Téngase en cuenta que en 2018 se estimaban en 300 mil las personas foráneas que estaban en situación irregular, y solo 155 mil 483 se inscribieron en el proceso de regularización extraordinaria de ese año, de los cuales el 88,5 por ciento fue aceptado.

Los números indican que es enorme la cantidad de personas que aún continúan en situación irregular, mientras otros tienen sus documentos vencidos. En esas condiciones, en el marco del escenario generado por la pandemia, a los extranjeros sin RUT o cédula de identidad vigente (aun cuando se haya prorrogado la vigencia del documento) se les hace doblemente difícil acceder a un empleo o beneficiarse de algunas de las ayudas dispuestas por el poder público.

Pese a los avances que han existido en la agilización de los procesos del Departamento de Extranjería, con la eliminación de papeles y las largas colas, y

el fomento de trámites en línea, sigue existiendo demora en la obtención o renovación de documentos, que en no pocos casos tardan ocho o más meses.

Un estudio reciente del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la Universidad Católica (Clapes-UC) arrojó que solo un 20 por ciento de los inmigrantes realiza trabajos calificados, pese a que son muchos los que tienen elevado nivel académico.

Ello es el resultado de que son numerosas las trabas que encuentran para desempeñarse en sus perfiles profesionales.

Del 80 por ciento que no realiza trabajos calificados, el 19 por ciento labora en la categoría de servicios o vendedores, el 11 por ciento en el área de artesanos y operarios, el siete por ciento como empleados de oficina, el 6,4 por ciento como operador de maquinarias y el resto en gran diversidad de empleos no calificados, como asesoras del hogar, conductores de Uber, recolección de basura y aseo, etcétera.

En medio del drama de la COVID-19, buena parte de ese 80 por ciento ha visto desaparecer sus fuentes de subsistencia, lo que sumado a las paupérrimas condiciones en que muchos viven, los coloca en una situación de indefensión, que en no pocos casos ha sido mitigada gracias a la buena voluntad de alcaldes y municipalidades que han acudido en su auxilio, pero no como resultado de una política de Estado y gobierno.

Dentro de ese 80 por ciento, están los miles que no tienen formas de evidenciar ingresos, no tienen acceso al crédito, no tienen cotizaciones. En fin, casi "no existen", forman parte del universo de los invisibles y los marginados en la sociedad chilena.

## **El reconocimiento de títulos**

Uno de los grandes desafíos de Chile en materia migratoria es ponerle punto final al sistema arcaico de reconocimiento de títulos que prevalece en el país, y que le impide poder aprovechar en todas sus dimensiones el capital humano que le llega de otras naciones, en el que, por cierto, no tuvo que invertir un centavo en su formación.

Existe una evidente subutilización de las competencias. El mencionado estudio de Clapes–UC mostró que entre los migrantes que tienen educación superior completa, el 47 por ciento está ocupado en trabajos de mediana o baja calificación.

Dato relevante es que entre la población de 18 años y más, la población migrante cuenta, en promedio, con 12,6 años de escolaridad, en tanto los chilenos tienen 11. Las estadísticas reflejan además que el 39,3% de los inmigrantes tiene educación secundaria completa, a diferencia del 30,4 por ciento de los chilenos; y en lo referente a educación superior, poco más del 27 por ciento de las y los ciudadanos extranjeros tienen título profesional, frente al 17,8 por ciento de los chilenos.

Una de las principales causas de la subutilización del capital humano, incluso puede ser la principal, es lo engorroso que resulta revalidar un título profesional en Chile.

La complejidad actual radica fundamentalmente en que la atribución de reconocimiento de títulos descansa en forma exclusiva en la Universidad de Chile. Sería positivo se abriera el proceso de convalidación a otras universidades estatales del país y se incorporaran reglas automáticas para acelerar los procesos de homologación y convalidación de títulos, teniendo como base criterios externos predefinidos, como el ranking de universidades.

En la actualidad, Chile es parte de tratados internacionales que permiten la homologación y la revalidación de títulos profesionales extranjeros. En caso de la homologación solo se aplica en caso de existir convenios con el país donde se originó el título, como son los casos de Ecuador, Colombia, Uruguay, Brasil y Argentina.

Dada la heterogeneidad de la población migrante en Chile, es recomendable que el país suscriba convenios con otras naciones y no solo latinoamericanas.

De gran utilidad sería que Chile, y en especial la Cancillería y las autoridades migratorias, a través de esfuerzos conjuntos, pusieran a disposición de los inmigrantes o los potenciales inmigrantes abundante información sobre las carreras y ocupaciones más demandadas en el mercado laboral.

## **Los medios de comunicación**

Otra arista de la problemática migratoria que no se debe pasar por alto es el rol de no pocos medios de comunicación y de líderes de opinión en el fomento de la xenofobia, el racismo y la discriminación. El problema se imbrica en forma directa con la necesidad de fomentar una cultura de la inclusión en la sociedad chilena, como base de su convivencia.

Latentes están aún la ofensiva portada del diario "La Segunda" del 7 de abril último, cuando presentó a toda página una mujer afrodescendiente con un bebé en sus brazos, asociándola a la pandemia del COVID-19; y la feroz cobertura que realizaron canales de televisión sobre la detección de casos de coronavirus en un cité en Quilicura, en medio de un gran despliegue de fuerzas de la policía y el Ejército.

Estos son solo dos ejemplos sobre la construcción de imaginarios o estereotipos negativos para presentar a la población migrante, estereotipos que son frecuentes en los medios de comunicación, no siempre de manera subliminal.

El tratamiento que recibe la problemática migrante en medios de comunicación es sin duda preocupante, pues tiende a desarrollar la xenofobia, el racismo y la discriminación en la sociedad chilena, bajo la lógica de un enemigo interno, de una amenaza. Los ejemplos de la portada de La Segunda y la cobertura del contagio en el cité de Quilicura no son hechos aislados: obedecen a una lógica que se ha venido instalando en la agenda pública en los últimos años, pero con más fuerza durante el Gobierno de Sebastián Piñera, en que el discurso político de sus autoridades se articuló con el relato dominante de los medios de comunicación.

Es perceptible la similitud de ideas entre lo que plantea el Gobierno y la representación que hacen los medios de los migrantes: una representación estereotipada, que pretende una justificación para la necesidad de "mano dura" para poder "ordenar la casa". Así, más del 80 por ciento de los chilenos, según la encuesta Cadem, apoya las políticas restrictivas de ingreso de extranjeros al país, sin percibirse que esas políticas no han frenado los flujos migratorios, no los han regulado apropiadamente y han contribuido al incremento de la inmigración ilegal.

Los medios han proyectado una visión negativa de la migración, con imágenes de pobreza, delincuencia, marginalidad, vulnerabilidad y precariedad. De ahí que no pocas personas piensen que es necesario ponerle trabas a los migrantes. Para ello, el chivo expiatorio por excelencia han sido las comunidades haitiana y colombiana. Se pasa por alto que la tasa de delincuencia entre los migrantes es inferior al 2 por ciento, menor que la nacional.

Los discursos y la imagen mostrada por los medios establecen, asimismo, la idea de que la migración genera un problema para Chile, a tal punto que sobrepasa las capacidades de las instituciones y la infraestructura del país para darle soluciones. Solo basta con recordar las coberturas a centros de salud supuestamente sobrepasados por la atención a inmigrantes, o las declaraciones de alcaldes sobre el "copamiento" de liceos municipales por los niños migrantes, a pesar de que en no pocos casos son niños nacidos en Chile: chilenos, pero hijos de inmigrantes.