

## **Estado y migración internacional en el Chile de la posdictadura: una relación con cara de Jano<sup>1</sup>**

María Fernanda Stang<sup>2</sup>

### **Resumen**

El tratamiento que ha hecho de la migración internacional el Estado chileno durante el período de los gobiernos democráticos iniciados tras la dictadura del General Pinochet es parte de un régimen global de control migratorio que, legitimándose en la apelación al respeto de los derechos humanos de los migrantes, procura controlar de manera más efectiva los flujos migratorios, en el marco de lo que se ha definido como gobernabilidad migratoria.

En el caso particular del país, este tratamiento toma la forma de una cara de Jano: mientras que por una parte se adopta un discurso aperturista —resumido en el lema “Chile, país de acogida”— y de respeto a los derechos humanos, por la otra se mantiene una ley marco instaurada durante la dictadura, altamente restrictiva y aparentemente contradictoria con un enfoque de derechos, y se desarrollan otras iniciativas legales de control y criminalización de ciertos aspectos de la migración —la ley de trata, la figura de la expulsión de extranjeros en un proyecto de ley sobre medidas alternativas a las penas privativas de libertad—. Pero este tratamiento en apariencia ambiguo y contradictorio encuentra su coherencia en el paradigma de la gobernabilidad migratoria, que le da sentido y unidad a este rostro bifronte: su propósito central es el control más efectivo de los flujos migratorios, no procurar el respeto de los derechos humanos de los migrantes; entonces, tanto la permanencia de la norma dictatorial como el discurso de los derechos humanos, como estrategia de legitimación, son funcionales a ese objetivo.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Montevideo, Uruguay, del 23 al 26 de octubre de 2012. Esta versión corresponde a una revisión actualizada de un artículo que está en etapa de edición para su publicación en la revista *Sociedades de paisajes áridos y semi-áridos*, de la Universidad Nacional de Río Cuarto (Argentina).

<sup>2</sup> Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, ferstang@yahoo.com.ar.

## **La ambigüedad aparente. El planteo de la hipótesis<sup>3</sup>**

El tratamiento que ha hecho de la migración internacional el Estado chileno durante el período de los gobiernos democráticos iniciados luego de la dictadura del General Pinochet es parte de un régimen global de control migratorio regido por el paradigma de la gobernabilidad migratoria<sup>4</sup>, el que a su vez puede considerarse una expresión de la gubernamentalidad neoliberal en el campo de las migraciones. Legitimándose en la apelación al respeto de los derechos humanos de los migrantes, este paradigma procura controlar de manera más efectiva los flujos migratorios (Domenech, 2011).

En el caso particular del país, este tratamiento toma la forma de una cara de Jano: mientras que por una parte adopta un discurso aperturista —resumido en el lema “Chile, país de acogida”— y de respeto a los derechos humanos, por la otra mantiene una ley marco generada durante la dictadura, altamente restrictiva y aparentemente contradictoria con un enfoque de derechos, y desarrolla otras iniciativas legales de control y criminalización de ciertos aspectos de la migración —la ley de trata, la figura de la expulsión de extranjeros en un proyecto de ley sobre medidas alternativas a las penas privativas de libertad—. Pero este tratamiento en apariencia ambiguo converge, como el rostro bifronte de Jano, en un solo cuerpo, en una misma estrategia, sustentada por el paradigma de la gobernabilidad migratoria: el más efectivo control de los flujos migratorios, objetivo para el cual tanto la permanencia de esta norma como la apelación al discurso de los derechos humanos como forma de legitimación son funcionales.

La primera parte de este artículo describe la norma principal que rige las migraciones en el país desde un marco de interpretación que se propone y explica brevemente: la gubernamentalidad neoliberal, con su sustento biopolítico, y la gobernabilidad migratoria como expresión de esa forma de gobierno en este ámbito de la realidad social. En un segundo apartado se comentan los intentos fallidos por modificar esta norma gestada durante la dictadura, que se explicarían por la utilidad que esta permanencia supone para la estrategia

---

<sup>3</sup> La investigación cuyos resultados se exponen en este artículo se realizó en el marco del proyecto “La agenda política global sobre migraciones internacionales: transformaciones recientes en la región sudamericana”, financiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba, que se desarrolló dentro del Programa “Multiculturalismo, migraciones y desigualdad en América Latina”, del Centro de Estudios Avanzados de esta universidad. Se benefició del trabajo de campo realizado por parte del grupo que compone el programa durante la VIII y XIX Conferencia Sudamericana de Migraciones, en 2008 y 2009 respectivamente, además de los hallazgos y reflexiones de otros miembros del equipo, a quienes se agradece la generosidad por compartirlos.

<sup>4</sup> Con la idea de “paradigma” se alude a “un fenómeno particular que, en cuanto tal, vale para todos los casos del mismo género y adquiere así la capacidad de constituir un conjunto problemático más vasto” (Agamben, 2007:13). El paradigma de la gobernabilidad migratoria, construido, difundido e instituido por algunos organismos internacionales, especialmente la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se considera aquí como una expresión particular del campo problemático representado por la gubernamentalidad neoliberal y su mecanismo biopolítico.

migratoria estatal. Luego se describe la gestión migratoria de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia<sup>5</sup>, dedicando un espacio mayor a las acciones desarrolladas por la administración presidida por Michelle Bachelet, que fue la que desplegó una acción más decidida para la protección de los derechos de los migrantes. El último apartado se ocupa de la actividad legislativa reciente<sup>6</sup> en materia de migración y su articulación con la estrategia estatal que se describe.

### **La excepción hecha norma. El marco regulatorio actual**

Que la norma principal que rige actualmente las migraciones en Chile —el Decreto Ley (DL) N° 1.094, de 1975<sup>7</sup>, “Sobre extranjeros en Chile”— se gestara bajo un estado de excepción como la sanguinaria dictadura del General Pinochet (1973 a 1990), pero que permanezca vigente pasadas ya más de dos décadas de iniciado el “proceso democrático”, es al parecer una paradoja, aunque mas bien podría decirse que es una ironía del derecho, o para ser más precisos, de la violencia que le es indisoluble.

El derecho se funda en un hecho de violencia —en tanto jurídicamente infundado, o en tanto arrancado al tejido de la continuidad histórica—, que una vez instituido tiende a excluir toda otra violencia por fuera de él. Pero esta exclusión sólo puede realizarse a través de una violencia ulterior, no instituyente sino conservadora del poder establecido (Espósito, 2005). La ironía radica en que, en la permanencia de esta norma, el derecho deja a la vista, de manera descarada, esa violencia que lo funda. Si el “estado de excepción” es una suspensión temporal del ordenamiento sobre la base de una situación “real” de peligro, la ironía emerge en el momento en que este Estado de excepción fue “creador” de un ordenamiento, y en el hecho que ese ordenamiento continúe normando esta dimensión de la formación social una vez diluido el supuesto estado de excepción.

Sin embargo, si se considera la tesis de Agamben (2007) según la cual durante el siglo XX el estado de excepción se habría vuelto una “forma permanente y paradigmática de

---

<sup>5</sup> Coalición de partidos políticos de centro-izquierda que gobernó el país desde el retorno a la democracia hasta la llegada de la derecha al poder en 2010, con Sebastián Piñera como presidente. La componen la Democracia Cristiana (DC), el Partido Radical, el Partido Socialista (PS) y el Partido por la Democracia (PPD).

<sup>6</sup> El análisis que se expone considera los acontecimientos contextuales relevantes en esta materia ocurridos hasta comienzos de abril de 2012.

<sup>7</sup> El Decreto Ley es “la actividad legislativa de los gobiernos de facto, consistente en una norma que dicta el Ejecutivo sobre materias propias de una Ley, sin que en ellos intervenga el Poder Legislativo” (Biblioteca del Congreso Nacional, Glosario legislativo, [en línea] [http://www.bcn.cl/ayuda\\_folder/glosario#D](http://www.bcn.cl/ayuda_folder/glosario#D)). Es decir, es algo así como una ley que reconoce su gestación “ilegítima” al nominarse. Esta definición se tomó en agosto de 2008, en la consulta actual, la expresión “gobiernos de facto” fue remplazada por “gobiernos en períodos de anormalidad constitucional”, esto en el marco de una estrategia mayor, que por ejemplo supuso cambiar en los textos de historia escolares las alusiones a la dictadura por “régimen militar”.

gobierno”, a partir de su progresiva sustitución por el paradigma de la seguridad, que se generalizó como técnica normal de gobierno, también es posible pensar que esa permanencia responde a la utilidad que la norma brinda a este paradigma —el de la seguridad— en el campo de la migración, y que no resulta incoherente con el discurso del respeto a los derechos humanos de los migrantes que el Estado chileno propugna paralelamente.

Pero esta aparente inconsistencia entre la vigencia de una ley de gestación y factura dictatorial y un discurso estatal de respeto de los derechos de los migrantes se diluye si se piensa en la relación que tienen el estado de excepción y el discurso jurídico de los derechos humanos con la biopolítica, es decir, con esa “creciente implicación de la vida natural del hombre en los mecanismos y los cálculos del poder” (Agamben, 2003:318). El estado de excepción es un dispositivo biopolítico de primer orden, puesto que crea las condiciones para que el poder político disponga de los ciudadanos en tanto seres vivientes o vidas naturales. Y la norma sobre migración internacional surgió como un mecanismo biopolítico de ese dispositivo, que se proponía seleccionar para el ingreso al país a quienes fueran útiles y no fueran peligrosos. La ideología jurídica de los derechos humanos, por su parte, es la forma originaria en la que la vida natural se inscribe en el orden jurídico-político del Estado-nación (Agamben, 2003), que de este modo gubernamentaliza la vida, se apropia de ella para administrarla en la concesión de derechos. En ese sentido, el discurso de los derechos humanos es una herramienta más del Estado de excepción securitizado que es hoy el Estado burgués de derecho, por lo que la vigencia de la norma surgida bajo un estado de excepción no resulta incoherente. Es decir, la norma instituida en ese estado de excepción y el discurso jurídico de los derechos humanos apelan al mismo mecanismo biopolítico. Por eso, aunque a simple vista parezca paradójico, las caras de Jano del tratamiento que hace el Estado chileno de la migración internacional confluyen en un mismo propósito, y el paradigma de la gobernabilidad migratoria es el que articula estas estrategias.

Para entender la introducción de la biopolítica en este análisis es preciso comprender previamente la aparición de la forma de gubernamentalidad liberal, puesto que el liberalismo es la forma de racionalidad propia de los dispositivos de regulación biopolítica (Senellart, 2007). La gestación de la gubernamentalidad neoliberal contemporánea, que emerge a su vez de la gubernamentalidad liberal, puede remontarse al siglo XVIII, cuando se producen transformaciones que colocan a la población como elemento central de la vida y la reflexión política. Este movimiento que le va a otorgar centralidad a la noción de población será acompañado de otros dos: el que también coloca en un lugar central la idea de gobierno —como conducción de la conducta de las personas— y a la economía política. Estos tres

movimientos constituirán una serie sólida a partir del siglo XVIII, cuando emerge la gestión gubernamental, que tiene por blanco principal a la población y cuyos mecanismos esenciales son los dispositivos de seguridad (Foucault, 2007).

En este punto, la idea de gobernabilidad migratoria encuentra un espacio de inteligibilidad. Esta gestión gubernamental coloca como problema primordial las buenas elecciones de gobierno, pone de relieve a la población como un dato, como un campo de intervención, como el objeto de las técnicas de gobierno, aísla a la economía como un dominio específico de la realidad y a la economía política como una técnica de intervención del gobierno en ese campo de la realidad (Foucault, 2007:135). Esta idea de “buenas elecciones de gobierno” en la intervención sobre la población desde una lógica económica representa una cadena de sentido que, en ciertos aspectos, permite leer esa condensación significaciones contemporáneas sobre la migración que es la gobernabilidad migratoria.

La perspectiva de la gobernabilidad migratoria propone que la protección de los derechos humanos de los migrantes y la administración “efectiva” de la migración —lograr que sea ordenada y predecible, y por lo tanto manejable— están estrechamente relacionadas, que potencian las ganancias y aminoran los costos de la migración, y aseguran que estos procesos generen un beneficio mutuo —tanto para los migrantes y sus países de origen como para los países receptores—. De esta manera, se logra con mayor eficacia el control y regulación que pretendían las acciones explícitamente restrictivas (Domenech, 2011). La clave de esta articulación reside en la “regularidad” de los flujos —es decir, en el hecho que circulen por los canales establecidos por los Estados—, y los dispositivos de seguridad son un elemento vital en esta regulación.

El modo en que funcionan los dispositivos de seguridad, que constituyen un mecanismo principal de la gestión gubernamental en general y de la gestión migratoria en particular —y que tienen un rol central en el estado de excepción securitizado— se caracteriza por insertar los fenómenos a intervenir —en este caso, las migraciones— dentro de una serie de acontecimientos probables. El poder reacciona frente a ese fenómeno mediante un cálculo de los costos, y a partir de ese cálculo, en vez de establecer una división binaria entre lo permitido y lo vedado, fija una medida considerada como óptima y los límites de lo aceptable, más allá de los cuales no se deberá pasar (Foucault, 2007)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Sin desconocer el amplio campo problemático conformado en torno a la idea de “securitización”, cuando en este artículo se utiliza este término o se habla de la relación entre migración y seguridad se alude puntual y acotadamente a esta noción foucaultiana de “dispositivo de seguridad” y el modo en que concibe su operatoria en el marco de la gubernamentalidad liberal (neoliberal).

La llegada de inmigrantes es ciertamente un acontecimiento probable, y dado que “en un sistema preocupado por respetar a los sujetos de derecho y la libertad de iniciativa de los individuos” (Foucault, 2008:359) —como es en teoría el neoliberal— no se puede intervenir sobre este fenómeno simplemente restringiendo el ingreso (al menos no abierta y explícitamente), coartando la libertad de circulación, surge este eufemismo de la gobernabilidad migratoria, es decir, de encontrar ese punto justo entre los intereses de ingreso de los migrantes y el flujo de inmigrantes que es “manejable” (gobernable) para los Estados —ese punto en que los costos no superan los beneficios—, y más allá del cual no es aconsejable pasar. La definición de gobernabilidad migratoria que se plantea en un trabajo avalado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) sintetiza esta operatoria: se la conceptualiza como “la posibilidad de los gobiernos de conciliar las características, causas y efectos de los movimientos migratorios con las expectativas y demandas sociales sobre los mismos, y las *posibilidades reales* de los Estados para darles respuestas” (Mármora, 2003:119)<sup>9</sup>.

Este marco de interpretación centrado en el eje conceptual gubernamentalidad neoliberal-biopolítica-gobernabilidad migratoria es el que sirve de lente de intelegibilidad del corpus legal y la gestión gubernamental actual de la migración internacional en Chile. La migración es un ejemplo nítido y potente, muchas veces brutal, de intervención biopolítica. Esta capacidad del Estado, en función de su “poder soberano”, de decidir quiénes y cuántos es conveniente que entren a su territorio y circulen por él, qué requisitos (educativos, ocupacionales/económicos y hasta sanitarios) deberán cumplir para ajustarse a esos criterios de conveniencia, cuándo podrá expulsárselos, e incluso dónde podrán asentarse o a qué y por cuánto tiempo podrán dedicarse, son mecanismos biopolíticos que una larga historia de traducción jurídica ha naturalizado.

El corpus de normas que rigen la migración internacional en Chile es atravesado por el enunciado<sup>10</sup> de la migración como una variable de los cálculos del Estado sobre su población y su economía: el DL 1.094 establece que podrá prohibirse el ingreso al país, entre otras categorías, de

---

<sup>9</sup> Todos los resaltados que se realizan en el artículo son propios.

<sup>10</sup> La principal herramienta metodológica utilizada para la elaboración de este artículo ha sido el análisis discursivo de un corpus compuesto por el marco normativo que rige la migración internacional en Chile actualmente —que se detalla en la bibliografía—, documentos oficiales, declaraciones de funcionarios vinculados al tema en entrevistas, foros consultivos regionales y medios de comunicación nacionales. Se entiende por corpus un conjunto de frases y textos del que es posible extraer enunciados (Deleuze, 1991). Por enunciado, a su vez, se entiende “cada momento del discurso en su irrupción de acontecimiento, en esta puntualidad en que aparece, y en esta disposición temporal que le permite ser repetido, sabido, olvidado, transformado” (Foucault, 1983:96).

“[I]os que no tengan o no puedan ejercer profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile *sin constituer carga social*” (artículo 15, inciso 4), y que

[I]as atribuciones que correspondan al Ministerio del Interior, para el otorgamiento de visaciones, para las prórrogas de las mismas y para la concesión de la permanencia definitiva serán ejercidas *discrecionalmente* por éste, atendiéndose en especial a la *conveniencia o utilidad que reporte al país* su concesión y a la reciprocidad internacional, previo informe de la Dirección General de Investigaciones (artículo 13).

La estructura biopolítica en su máxima expresión: determinando el valor o disvalor de una persona para la sociedad.

Uno de los objetos pasibles de reglamentación e intervención desde una dimensión biopolítica, es decir, una de las instancias de estatización de la vida es la actividad del hombre en su relación con el Estado, “en la medida en que esa actividad puede constituir un elemento diferencial en el desarrollo de las fuerzas del Estado” (Foucault, 2007:165); su educación, su profesión, la profesionalización de los individuos, su carácter “productivo”, como insumo de cálculo (sobre la conveniencia o no de su ingreso). El reglamento del decreto elaborado bajo la dictadura de Pinochet (N° 597, de 1984) revela una clara preocupación por que el extranjero demuestre su capacidad económica (es decir, ni siquiera su capacidad de “ocuparse de algo”, de no “permanecer ocioso”, sino de no significar un gasto para el Estado).

Para solicitar visación, por ejemplo, es preciso acreditar solvencia. Una de las posibilidades de prohibición de ingreso reside, como se dijo, en el hecho que el extranjero no tenga profesión, oficio o recursos que le permitan no representar una “carga social” para el Estado. En el caso de la visación de estudiante, el extranjero que tuviera este estatus residencial y quisiera prorrogarlo deberá “acreditar, en caso de no ser becado, la percepción periódica y regular de medios económicos para el sustento” (artículo 45). Algo similar ocurre respecto del turista, para quien se establece que deberá acreditar, *cuando la autoridad policial de frontera lo estime necesario*, “que tiene los medios económicos suficientes para subsistir durante su permanencia en el país” (artículo 87).

Este sesgo también se evidencia en varios de los casos considerados “útiles y ventajosos” para el otorgamiento de visas de residentes temporarios: “Empresarios, inversionistas, comerciantes, rentistas y en general personas de negocios” (artículo 50, inciso a); y “[c]ientíficos, investigadores, académicos, conferencistas, profesores, profesionales, técnicos, expertos, cuya admisión sea requerida por personas jurídicas nacionales o

patrocinadas por Organismos Internacionales reconocidos por el Gobierno de la República o que viajen por más de 90 días” (artículo 50, inciso b).

El Estado se arroga el derecho de decidir quién le es útil, según su ocupación o la carencia de ella, y por lo tanto puede traspasar sus fronteras “legalmente”<sup>11</sup>. En este sentido, no es casual que las únicas herramientas de derecho internacional vigentes para los migrantes los interpelen exclusivamente como trabajadores: la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (nótese que ni siquiera se lo interpela como migrante laboral, sino como trabajador migrante), de las Naciones Unidas, y los Convenios N° 97 (relativo a los trabajadores migrantes) y N° 143 (sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes), de la Organización Internacional del Trabajo. Así como para construir e instituir la idea del trabajo como esencia del hombre se necesitó la operación de un poder político (o biopolítico) (Foucault, 1991), para que la justificación de la protección jurídica del migrante se reduzca a su condición de trabajador, también.

Pero el objeto que más obviamente regimentan estas normas, y en general todas las normativas migratorias, es el de la circulación, es decir, todo el conjunto de reglamentos, restricciones, límites o, por el contrario, facilidades y estímulos que permitirán el tránsito de personas y cosas por el territorio, y más allá de sus fronteras. Respecto de las migraciones, la condensación espacial más clara de ese objeto policial es el paso fronterizo habilitado, esos lugares estatalmente densos, espacios gubernamentalizados donde se cuenta, palpa, revisa y hasta olfatea a quien pretende traspasar la barrera, a veces incluso de hierro o concreto, campo de excepcionalidad de control transformado en regla.

El artículo 69 del decreto ley chileno estipula una pena de presidio menor en su grado máximo para el extranjero que ingrese al país o intente egresar “clandestinamente”, y el de presidio menor en sus grados mínimo a máximo si lo hiciere por lugares no habilitados. El reglamento de este decreto agrega la pena para quien hubiere ingresado por un lugar no habilitado o clandestino y tuviese además algún causal del impedimento o prohibición de

---

<sup>11</sup> La arbitrariedad para decidir por la aceptación o el rechazo del ingreso es explícitamente legitimada por la norma, como queda claro en la formulación del artículo 13, citado más arriba, que habla del ejercicio *discrecional* del otorgamiento y prórroga de visas según la *conveniencia o utilidad* para el país. Además, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (CDH-UDP) ha constatado la apelación a esta discrecionalidad en la práctica de la gestión migratoria nacional, durante sus investigaciones para la elaboración de los informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en el país: “Aun en los casos que la misma ley reconoce, la aplicación efectiva de la norma muchas veces queda sujeta, en la práctica, al criterio discrecional del funcionario de la policía de migraciones que esté llevando el trámite de ingreso en los puestos fronterizos. A su vez, dicho criterio suele ejercerse de manera discriminatoria, invocándose cuestiones de carácter económico y étnico” (CDH-UDP, 2006:314-315).



ingreso dictado por autoridad competente, caso en el que correspondería el presidio menor en su grado máximo o el mayor en su grado mínimo. Y establece que en los tres casos enumerados, una vez cumplida la pena, se deberá disponer la expulsión del territorio nacional. También, y como parte de este control de policía sobre la circulación, se establecen multas de uno a veinte sueldos vitales para el extranjero que no notificare a la autoridad su cambio de domicilio dentro del territorio, y en caso que la “infracción” fuese reiterada, se puede incluso ordenar la expulsión (artículo 79 del decreto reglamentario).

La medida de expulsión de los extranjeros que contempla el reglamento es una atribución del ejecutivo, y aunque el afectado puede reservarse los recursos administrativos y judiciales procedentes, el plazo de 24 horas para interponer un “recurso de reclamación” ante la Corte Suprema es, cuanto menos, exiguo. Además, la expulsión de los extranjeros titulares de permiso de turismo o que hubieren prolongado su permanencia en el país con este permiso vencido puede disponerse sin más trámite, por resolución exenta de “toma de razón” por parte del afectado, y suscrita por el intendente regional (autoridad representante del poder ejecutivo en la región) correspondiente a la jurisdicción del lugar en que este se encontrara (artículo 167). Para hacer efectivo el cumplimiento de las medidas de expulsión, el intendente regional o gobernador provincial pueden disponer el allanamiento de una propiedad particular, caso en que “se evitará toda inspección inútil o molestias innecesarias, y *sólo se podrá emplear la fuerza en caso estrictamente necesario* y para el solo efecto de aprehender al extranjero afectado por la medida de expulsión” (artículo 170). En esta potestad de expulsar, de multar o privar de la libertad reside una expresión de la violencia conservadora del derecho.

Pero consideremos algunos casos aún más patentes para retomar la distinción (benjaminiana) entre violencia fundadora y conservadora de derecho. El artículo 2º del DL 1.094 establece que “[p]or decreto supremo podrá prohibirse el ingreso al país de determinados extranjeros *por razones de interés o seguridad nacionales*”, y el artículo 15 afirma que podrá prohibirse el ingreso, entre otras categorías, de

[l]os que propaguen o fomenten de palabra o por escrito o por cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a *destruir o alterar por la violencia, el orden social del país o su sistema de gobierno* [totalitario, en el momento germinal de la norma], los que estén sindicados o tengan reputación de ser agitadores o activistas de tales doctrinas y, en general, los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, la soberanía nacional, la seguridad interior o el orden público del país y los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un *peligro para el Estado* (inciso 1).

Quizás no valga la pena, por lo obvio, detenerse en la paradoja que supone que un gobierno totalitario como el que generó esta norma hablara de orden o paz social, seguridad nacional o alteración por la violencia, aunque la tentación de hacerlo es grande. Pero tal vez se puede rodear esta evidencia y abordarla desde otro ángulo: este desparpajo de un Estado de excepción fundando derecho también hace irónicamente visible el carácter inmunitario del derecho respecto de cualquier forma de violencia que no sea la que él “legítimamente” (o violenta y excepcionalmente en este caso) funda y conserva: “si aun la exclusión de la violencia exterior al orden legítimo se produce con medios violentos, esto significa que el dispositivo jurídico funciona [se conserva] asumiendo aquella sustancia de la que quiere proteger”. En forma clara y contundente: “De la violencia externa, el derecho no quiere eliminar la violencia, sino, precisamente, lo ‘externo’, esto es, traducirla a su interior” (Espósito, 2005:367).

### **La ley inconclusa. Los intentos de modificación y las “razones” de la permanencia**

Desde el retorno a la democracia ha habido tres intentos de modificar la normativa vigente en Chile en materia migratoria: uno a fines de 1993, cuando se presentó el proyecto N° 2.891, que en rigor no se alejaba sustancialmente del decreto 1.094, e incluso en algunos aspectos introducía mayores restricciones, y que se archivó en 1997; un anteproyecto de ley de 1998, cuyo trámite parlamentario no prosperó (Martínez, 2002), y el más claro, una iniciativa de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), que se proponía modificar el decreto que regula la materia antes de la finalización de su mandato, pero que tampoco pudo materializarse.

Esta iniciativa presidencial fue explicitada en una comunicación presidencial de septiembre de 2008 (Comunicación del Gabinete Presidencial N° 009), que impartía instrucciones sobre la Política Nacional Migratoria. El Estado chileno también manifestó esta intención en algunas de sus participaciones en la Conferencia Sudamericana de Migraciones: en la séptima, por ejemplo, celebrada en Caracas el 2 y 3 de julio de 2007, el representante del país expuso sobre los avances nacionales en el tema migratorio, y destacó “el inicio de un proceso de elaboración de una nueva ley de migración”. Además, miembros del gobierno aludieron a esta iniciativa en diversos medios de comunicación nacionales. En septiembre de 2007, el entonces ministro secretario general de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo, decía que la norma actual era obsoleta y que el gobierno estaba preparando modificaciones para tener “una legislación acorde a los tiempos de la globalización” (Peña, 2007). En un acto por el día del refugiado, en junio de 2008, la propia Michelle Bachelet afirmaba que a fin de

ese año enviaría un proyecto al parlamento para que se modificara la Ley de Extranjería (Radio Cooperativa, 2008).

Pero las declaraciones públicas más significativas sobre este asunto las hacía el entonces subsecretario del Interior, Felipe Harboe, al diario nacional El Mercurio en febrero de 2007. Esta significatividad reside en la forma en que el discurso del funcionario deja ver los fundamentos de la perspectiva de la gobernabilidad migratoria, que sostienen la gestión del gobierno chileno en esta materia. En aquella ocasión, Harboe decía que “Chile es un país abierto, pero *debe velar por su seguridad*, por lo que se quiere regularizar a los extranjeros *ilegales*”. Estas declaraciones se enmarcaban en el proceso de regularización migratoria realizado ese año<sup>12</sup>.

El ex subsecretario anunciaba que se estaba elaborando un proyecto de ley para crear una nueva política migratoria, que podría ser enviado en el curso de ese año para su tramitación, y explicaba que esa futura norma debía “compatibilizar que Chile es un país abierto a la comunidad internacional con su *deber de velar por su seguridad interior*”. La operatoria que liga la migración internacional con las cuestiones de seguridad es evidente. Harboe afirmaba que eran bienvenidos

todos aquellos que quieran incorporarse a nuestra sociedad de manera regular y a *trabajar lícitamente*, que es la gran mayoría, pero aquellos que quieren hacer de *la actividad delictual su forma de vida*, tenemos mecanismos destinados a evitar eso o a sancionar duramente cuando sean detectados (El Mercurio, 2007).

La tramitación y promulgación de la ley sobre trata de personas y tráfico de migrantes durante esta gestión de gobierno, que se aborda más adelante, es parte de esta lógica y esta estrategia.

Este tratamiento de la migración internacional desde la perspectiva de la seguridad, que es uno de los ejes del paradigma de la gobernabilidad migratoria, adquiriría un perfil muy claro en las medidas que anunciaba el funcionario que se tomarían para prevenir el ingreso de “extranjeros ilegales” mientras se tramitaba la ley: “fortalecer los pasos fronterizos, implantar controles más estrictos en pasos no habilitados y establecer sanciones a aquellos que ingresan irregularmente al país e inician actividades ilícitas”.

---

<sup>12</sup> Se alude al proceso extraordinario de regularización migratoria iniciado el 5 de noviembre de 2007 y que se extendió hasta el 5 de febrero de 2008. Pudieron acogerse los extranjeros de nacionalidad peruana, boliviana, argentina, brasileña, ecuatoriana, colombiana, mexicana, entre otras, que hubieran ingresado al territorio nacional hasta el 19 de octubre de 2007 y que no tuvieran antecedentes policiales o judiciales negativos, se encontrasen afectos a medida de expulsión vigentes o de abandono pendiente de cumplimiento, o se les haya prohibido el ingreso al país. En virtud de este proceso, los extranjeros podían solicitar y obtener visación de residente temporario por el plazo de un año (DEM, 2007b; Chandía Estrada, 2007).

El análisis de la comunicación presidencial de 2008, que fijaba pautas y acciones futuras para una política migratoria, también es una prueba de esta estrategia del gobierno chileno frente a la migración internacional que sostengo, que se sustenta en el paradigma de la gobernabilidad migratoria, instituido como parte de la construcción de un régimen global de control migratorio.

En el texto oficial se sostiene que el debate internacional sobre la migración se ha centrado en el reconocimiento de los derechos humanos con independencia de la situación migratoria de la persona, y que se ha reconocido el estrecho vínculo de la migración con el desarrollo, “que puede contribuir de manera fundamental al mejoramiento de las condiciones de vida tanto en los países de origen como de destino”. Definiendo a Chile como “un país *adecuadamente* abierto a las migraciones”, el instructivo sostiene que “se impulsarán medidas tendientes a fortalecer la gobernabilidad migratoria”, para lo que el Estado asumirá un rol activo frente al fenómeno migratorio, “a fin de *regularlo, cuantificarlo y conducirlo* hacia la integración del colectivo migrante”. Los mecanismos biopolíticos que la gubernamentalidad neoliberal despliega en esta campo de la formación social se advierten con claridad: el flujo de migrantes como hecho probable que es necesario prever, dimensionar y gestionar para el beneficio del Estado, y la apelación al discurso de los derechos humanos y la integración como estrategia legitimadora<sup>13</sup>.

Otro de los ejes de la acción gubernamental frente al fenómeno de la migración que se detallan en esta comunicación presidencial es la “capacidad de regulación y administración”. El modo en que la descripción de este eje coagula las significaciones del paradigma de la gobernabilidad migratoria, como engranaje de la gubernamentalidad neoliberal y su mecanismo biopolítico, justifica la extensión de la cita:

El derecho internacional sobre los derechos humanos reconoce a los Estados el derecho y el deber de desarrollar marcos jurídicos sobre migración, para la protección de la *seguridad* de su población, y para conseguir crecientes niveles de bienestar. En este contexto, el Estado de Chile no renunciará a su rol de *orientar* el acceso a la residencia, cuando ello sea necesario *en beneficio del Estado* y de las personas que habitan su territorio.

---

<sup>13</sup> Aquí es necesaria una digresión. Cuando se habla de esta estrategia no se está aludiendo a una acción intencional y subjetiva de los funcionarios del gobierno que propugnarían esta defensa de los derechos humanos con clara y total conciencia de que fuera una falacia. Estrategia no debe entenderse aquí como una planificación con intenciones deliberadas o subjetivamente situadas, sino como acciones o actitudes que sirven a un propósito, que no necesariamente es explícito ni asumido conscientemente. Se trata, sintéticamente, de una acción intencional pero no subjetiva.

Este instructivo creaba el Consejo de Política Migratoria, un “ente gubernamental de carácter asesor de las autoridades superiores de la nación en esta materia”, que procuraría lograr un tratamiento intersectorial que permitiera una atención multidisciplinaria del “fenómeno” de la migración internacional. Pero el Consejo nunca se constituyó (Flores, 2011; CDH-UDP, 2011), y con ello, según el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, “se perdió la valiosa oportunidad de crear una instancia de discusión y definición de la política migratoria, y de coordinación entre entes públicos cuya población objeto incluye a personas migrantes” (CDH-UDP, 2011:242).

El proyecto de modificación del principal instrumento legislativo sobre migración en Chile nunca se presentó al congreso, y el gobierno actual no ha manifestado su intención de revisar el marco jurídico en relación con esta materia (CDH-UDP, 2011:241); es más, el presidente Sebastián Piñera sostuvo que lo que hará su gobierno en el área migratoria es “respetar la legislación vigente” (Stefoni, 2011:83)<sup>14</sup>. Si bien es cierto que legislación y política migratoria no son equiparables —aunque muchas veces el papel relevante de las normas en el ordenamiento de estos asuntos lleva a confundirlas (Mármora, 2003)—, la vigencia de este decreto ley regulatorio que puede amparar la violación de ciertos derechos que en otros frentes el Estado chileno dice reconocer y respetar es en apariencia una posición difícil de sostener, a menos que responda, como dije, a un propósito no explicitado. Entonces, la pregunta por la permanencia de esta norma se hace inevitable.

Según un funcionario del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior, la permanencia de este decreto ley obedecería a que la migración no es

---

<sup>14</sup> Como se explicaba, la elaboración de este artículo consideró un corpus de documentos y acontecimientos ocurridos hasta abril de 2012. Sin embargo, el 19 de julio pasado el Subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, presentó ante el Comité de Desarrollo Social del gobierno los detalles de un proyecto de ley que reemplazaría al DL 1.094, iniciativa que el Ejecutivo pretendería enviar al Congreso durante agosto. Según la información publicada —un comunicado oficial del gobierno y declaraciones realizadas por el funcionario en una conferencia de prensa posterior a esta reunión—: “la iniciativa ofrecerá un menú amplio de visas; establecerá con claridad los vínculos de los chilenos que viven en el extranjero; creará una nueva institucionalidad Migratoria y el mandato para la formulación de una Política Nacional sobre la materia; *agilizará el procedimiento de expulsión para aquellos extranjeros infractores de ley*; facilitará el proceso de revalidación de títulos profesionales extranjeros; y respecto de los trabajadores, *mantendrá el límite máximo de 15% de extranjeros en las empresas, pero excluirá de esta norma a titulares de visas de menos de un año que no permiten postular a residencia definitiva*”. Según el comunicado oficial del gobierno: “Rodrigo Ubilla aseveró que uno de los muchos efectos prácticos que tendrá esta legislación es el *establecimiento de un equilibrio entre la necesidad de defender los derechos de los trabajadores chilenos con los derechos de aquellos que aspiran a trabajar en el país*. ‘Que no se produzca, como en muchos países, una competencia desleal producto de la informalidad’” (Gobierno de Chile, 2012). Este nuevo hecho, contradictorio con aquellas intenciones iniciales de no modificar la normativa vigente, no cambian el análisis de fondo que se propone en este artículo, puesto que como se advierte en estas declaraciones, el paradigma de la gobernabilidad sigue siendo el sustenta de estas acciones. El objetivo general del proyecto, por ejemplo, según los contenidos difundidos en la prensa, es “aprovechar *en beneficio del país* el aporte de la inmigración internacional, potenciar el crecimiento y fortalecer el vínculo con los chilenos en el exterior”, propósito que se inscribe en la lógica del costo-beneficio que sustenta este paradigma.

parte de la agenda gubernamental del país (e incluso de la agenda social), y además a cierta flexibilidad de la norma que supondría una ventaja para la gestión migratoria:

en mi opinión, y esto es más bien personal, lo que ocurre con la ley es que no obstante que tenga cuestiones de fondo que son bien complejas, como la criminalización de ciertas conductas que en la convención internacional no están, pero que de todas formas no se utilizan —son de algún manera letra muerta en la ley—, la ley sí tiene una característica que la hace bastante útil para las autoridades migratorias en Chile, que tiene que ver con la posibilidad de cambiar la categoría migratoria dentro del país (Flores, 2011).

Sin embargo, esta supuesta facilidad sería más bien aparente, como se desprende de la propia norma y como sostienen algunos expertos en el tema e incluso representantes del gobierno actual<sup>15</sup>. Según Carolina Stefoni, si bien la mayoría de los extranjeros ingresa de manera regular mediante una visa de turista, “las dificultades para conseguir un contrato y para mantenerlo durante dos años, imposibilita transformar esa visa de turista en residencia temporal y posteriormente en residencia definitiva” (Stefoni, 2011:94)<sup>16</sup>. De este modo, los procedimientos burocráticos impuestos para conseguir una residencia hacen que muchas personas no logren obtenerla o bien la pierdan, excluyéndolos del acceso a ciertos servicios sociales y del ejercicio de los derechos protegidos en teoría.

Los mayores obstáculos y problemas están ligados a la tramitación y obtención de la residencia sujeta a contrato. El Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales ha documentado situaciones problemáticas en torno a este tema en sus informes anuales sobre el estado de los derechos humanos en el país desde 2005.

---

<sup>15</sup> El subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, sostenía en el diario El Mercurio (2010) que: “El sistema para obtener visas de trabajo es tan engorroso, que un número importante de inmigrantes opta por mantenerse en la informalidad en lugar de buscar los medios para regular su situación”.

<sup>16</sup> Según el artículo 4° del DL 1.094, los extranjeros pueden ingresar a Chile en calidad de turistas, residentes, residentes oficiales e inmigrantes —estos últimos, regidos por el DFL 69—. Se considera “residente oficial” al miembro de un cuerpo diplomático o consular, su familia, su personal administrativo y de servicios (artículo 19). El “turista” se define como el extranjero que ingresa al país con fines de recreo, deportivos, de salud, estudios, de gestión de negocios, familiares, religiosos u otros similares, pero sin propósitos de inmigración, residencia o desarrollo de actividades remuneradas (artículo 44). Las demás categorías estipuladas son: “residente sujeto a contrato” (extranjeros que viajen al país con el objeto de dar cumplimiento a un contrato de trabajo, o bien que ya se encuentren en el territorio nacional y se radiquen para dar cumplimiento a un contrato de ese tipo, artículo 23); “residente estudiante” (extranjeros que viajen a Chile con el objeto de estudiar en establecimientos del Estado o particulares reconocidos por este, o en centros u organismos de estudios superiores o especializados, o bien que ya se encuentren en el territorio nacional y se matriculen en alguno de estos establecimientos, artículo 27); “residente temporario” (extranjero que tenga el propósito de radicarse en Chile, “siempre que acredite vínculos de familia o intereses en el país o cuya residencia sea estimada útil o ventajosa” —artículo 29—, y los miembros de su familia). La norma considera además otras dos categorías: la de “residente con asilo político” y la de “refugiado”, figura que se incorporó mediante las modificaciones que se le realizaron bajo los gobiernos democráticos posteriores a la dictadura de Pinochet, para adecuarla a los compromisos internacionales del país, pero que ahora tiene un tratamiento específico en una ley recientemente promulgada.

En general, el sistema de categorías de permanencia que establece el DL 1.094 empuja a los migrantes a la “irregularidad”, y el caso de la residencia sujeta a contrato es el ejemplo más claro. El contrato de trabajo debe ser firmado en Chile ante notario, por el patrón o empleador y el trabajador o quienes lo representen. Si se celebrase en el exterior, deberá ser firmado por las mismas partes ante el agente diplomático o consular competente, y debidamente legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 36, inciso b). Cuando ese contrato que había servido de antecedente para el otorgamiento de esta visación termina, también caduca la visación del extranjero y de los familiares que la hubieren recibido por esa misma condición (artículo 39). Y si bien la persona tiene derecho a solicitar una nueva visación o la residencia definitiva, el hecho es que la exigencia del contrato constituye un obstáculo demasiado difícil de sortear.

Por 2004, en una pequeña investigación de corte periodístico, recogí el testimonio de un inmigrante ecuatoriano a quien se le rescindió repentinamente el contrato de trabajo. La Policía de Investigaciones llegó entonces a la pensión donde se hospedaba, para notificarle que su permanencia legal había caducado. No lo encontraron, pero esa situación hizo que el dueño del hospedaje ya no le permitiera alojarse, así que quedó repentinamente sin trabajo, sin su estatus legal de permanencia, y sin un lugar donde vivir. Hay que recordar que el DL 1.094 establece multas de uno a 20 sueldos vitales para los propietarios, administradores, gerentes, encargados o responsables de hoteles, residenciales o casas de hospedaje que alojasen a extranjeros sin exigirles la acreditación de su residencia legal en el país, o para los propietarios de viviendas que las arrendasen a un extranjero en la misma situación, y de uno a 10 sueldos vitales a los particulares que dieran alojamiento a estos extranjeros.

Otro de los requisitos que se exige para obtener la visa sujeta a contrato es el compromiso del empleador, en una cláusula del propio instrumento, a pagarle al empleado migrante y a su familia un pasaje de regreso a su país o al que acuerden las partes. Esta exigencia inhibe en muchos casos la contratación de extranjeros, como lo ha documentado el Centro de Derechos Humanos de la UDP (2008). Cuando la residencia sujeta a contrato se otorgue a un profesional o técnico, según el decreto, debe considerarse que el ejercicio de su profesión o actividad sea “*indispensable o necesaria* para el desarrollo del país”, pudiendo incluso requerirse a la asociación o colegio técnico o profesional correspondiente un informe para determinarlo (artículo 36, inciso d).

En el decreto vigente también se establecen multas para los extranjeros que fueren sorprendidos desarrollando actividades remuneradas sin estar autorizados para ello (uno a 50 sueldos vitales). Se estipulan multas, asimismo, para los chilenos que, en su calidad de

empleadores o patrones, incurrieran en falsedad al celebrar un contrato con un extranjero, con el propósito que se le otorgue a este una visación (uno a 50 sueldos vitales), dieran ocupación a extranjeros que no acreditaran su residencia o permanencia legal en el país, o su debida autorización para trabajar, o no comunicasen a la autoridad correspondiente circunstancias que pudieran modificar o alterar la condición de residencia de un extranjero que tuvieran a su servicio o bajo su dependencia (uno a 50 sueldos vitales en todos los casos). El CDH de la UDP, en su Clínica de Migrantes, ha atendido casos en los que los empleadores han sido multados por desconocer alguna de estas exigencias, situación que expone al migrante a una doble sanción: la propia, por culpa del contrato mal redactado, y la de su empleador, pues debe esperar que este pague para poder regularizarse. Y este tipo de problemas también actúa desinhibiendo la contratación de migrantes (CDH-UDP, 2010), y empujándolos a la “irregularidad”, que la supuesta flexibilidad de la norma limitaría<sup>17</sup>.

Para solicitar una prórroga del visado, una nueva visa o la residencia permanente, las personas con visa sujeta a contrato y los residentes temporarios deben acreditar que su relación laboral se mantuvo durante todo el término de la visa y que se pagaron las cotizaciones: “Es decir, aunque se supone que la protección y garantía de los derechos laborales es independiente de la situación migratoria, ésta depende de la existencia de un contrato laboral y del pago de cotizaciones previsionales, dos hechos que atañen al empleador” (CDH-UDP, 2010:264). El trabajador puede solicitar la protección de sus derechos laborales a las autoridades estatales, pero eso no le garantiza que la relación laboral se mantendrá. Además, el CDH advierte en uno de sus informes que no se han desarrollado acciones estatales decididas en materia de protección de los derechos laborales de los migrantes, y que existe una descoordinación entre el DEM y la Inspección del Trabajo (CDH-UDP, 2011:250).

En la práctica, todos estos requisitos, restricciones y penalizaciones operan empujando al migrante a la irregularidad y, con ello, permitiendo —aunque sea por omisión— que sean utilizados como mano de obra en condiciones abusivas: con sueldos inferiores al mínimo estipulado, en jornadas de trabajo que exceden el máximo legal de horas, sin el pago de horas extras, sin acceso a los beneficios de la previsión (CDH-UDP, 2006 y 2007). Las cifras del

---

<sup>17</sup> Además, si bien en documentos oficiales y declaraciones de funcionarios se alude a la igualdad de los ciudadanos chilenos y los extranjeros en el derecho al trabajo, la propia Constitución Nacional, en el inciso 16 de su artículo 19, dedicado a la libertad de trabajo y su protección, discrimina explícitamente a los extranjeros al afirmar que: “Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos”. El artículo 19 del Código de Trabajo materializa esta posibilidad, al sostener que “el ochenta y cinco por ciento, a lo menos, de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador será de nacionalidad chilena”.



programa de regularización migratoria llevado a cabo entre 2007 y 2008 prueban estas dificultades: “El DEM estima que alrededor de 20.000 de los beneficiarios vivían en Chile y tenían una situación irregular, es decir, no habían conseguido un empleo con las características exigidas para normalizar su situación migratoria” (CDH-UDP, 2010:263). Con la permanencia de la norma, entonces, se admite de hecho la persistencia de todos estos obstáculos para la obtención de la residencia, mecanismo que es funcional al propósito de control del ingreso de inmigrantes.

### **El rostro amable de Jano: la eficiencia del control y la legitimación de los derechos**

“La visión del Gobierno de Chile en materia migratoria se enfoca a regular la inmigración de manera que *beneficie* tanto a los inmigrantes como a las comunidades de origen”, sostenía el Departamento de Extranjería y Migración en 2007. En ese documento oficial, publicado por entonces en la página web del organismo, se describían los avances en la modernización de la gestión migratoria realizados durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia previos al presidido por Michelle Bachelet, y se establecían los lineamientos que seguiría el gobierno que acababa de asumir. Se adoptaría con esto, según el documento, una postura internacional que daría un importante lugar a

la contribución de los Estados para *combatir los efectos negativos* que fenómenos de esta envergadura pueden producir tanto para los protagonistas, como para las sociedades involucradas, si no existe una *regulación del fenómeno por parte de los agentes estatales* y una sociedad civil atenta a apoyar a los protagonistas de estos procesos (DEM, 2007a:1).

Los énfasis puestos en las acciones de estos gobiernos en materia migratoria —o al menos los que el documento, elaborado por el organismo de aplicación, considera relevante mencionar— justifican una descripción aunque sea breve, porque permiten advertir los elementos del paradigma de la gobernabilidad migratoria que sirven de sustento y que orientan esta gestión. Durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1994) se produjo el primer proceso de actualización de la legislación migratoria, introduciendo modificaciones que permitieron recoger compromisos internacionales asumidos por el país en relación con los refugiados y “generar un marco regulatorio que respondiera coherentemente a la mayor movilidad que se comenzó a observar en las fronteras del país” (DEM, 2007a:3).

Bajo el gobierno del presidente Eduardo Frei (1994-2000) se realizó el primer “proceso extraordinario de regulación migratoria”, en 1998, que otorgó 44 mil permisos de residencia temporal y 18 mil de residencia definitiva. Estos procesos excepcionales —hubo otro casi una

década después, como ya se comentó— pueden interpretarse como una respuesta a la necesidad de ordenar, contabilizar, regular y colocar en un marco de previsibilidad y control este movimiento de la población, que es parte del mecanismo biopolítico de la gubernamentalidad neoliberal que enmarca el enfoque de la gobernabilidad migratoria. De hecho, este paradigma asume la “irregularidad” de las migraciones como uno de sus principales problemas. Según el documento del DEM, esta medida “inauguró un proceso de modernización en la gestión de extranjería, tanto desde la perspectiva de la incorporación de tecnología para apoyar la gestión, como también desde la perspectiva del establecimiento de lineamientos de política migratoria” (DEM, 2007a:4).

El gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) habría consolidado la mejora de la gestión desde una perspectiva política y técnica. En este último aspecto, se habrían modernizado los sistemas de atención al público, reduciendo los tiempos de respuesta a las solicitudes —la búsqueda de la “eficiencia” como principio rector—. En materia política, se creó una comisión de política migratoria que produjo un texto que resumía la visión del gobierno sobre el fenómeno de las migraciones, y que después tomaría forma más concreta durante el gobierno de Michelle Bachelet. Los lineamientos de esta política consideraban la incorporación de las mujeres migrantes embarazadas al sistema de salud, a través de la regularización de su situación migratoria; la regularización de la situación de residencia de todos los niños matriculados en establecimientos educacionales reconocidos por el Estado; el “respeto de los derechos laborales de los migrantes”, mediante campañas de promoción conjunta entre la Dirección del Trabajo y el DEM; la coordinación entre el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y el Ministerio del Interior para prevenir el tráfico y trata de niños extranjeros en el país, y la suscripción de un acuerdo marco de cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que permitió llevar a cabo varias misiones de reasentamiento de refugiados tanto durante su gobierno como en el posterior, entre otros. Además, durante el gobierno del presidente Lagos se ratificaron la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares de las Naciones Unidas, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, complementarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

El gobierno encabezado por Michelle Bachelet representó una excepción al énfasis puesto por las administraciones previas en la gestión migratoria, puesto que tomó importantes medidas en materia social, que en realidad constituyeron en buena parte una continuidad y

materialización de propuestas del gobierno del presidente Lagos: la atención de la mujer migrante embarazada con independencia de su “condición legal” y la atención de los niños extranjeros menores de 18 años en los establecimientos públicos de atención primaria de la salud en igualdad de condiciones que sus pares chilenos y con independencia de su situación migratoria y la de sus padres o tutores fueron las más importantes. También a causa de una iniciativa de su gobierno se aprobó la ley de refugio (ley 20430, de abril de 2010) y se ejecutaron programas gubernamentales destinados a brindar asilo a algunos grupos de refugiados en particular.

Además, el citado documento del DEM ponía énfasis en el hecho que el gobierno de Bachelet fue el primero en asumir compromisos explícitos sobre la temática migratoria en su programa. Las medidas referidas parecen coherentes con el rasgo que caracterizó a este gobierno: una mayor consideración del amplio y ambiguo concepto de “políticas sociales”. Sin embargo, como lo documentó el CDH de la UDP en sus informes, estas medidas parecen no haber alcanzado a los migrantes efectivamente en su realidad cotidiana (CDH-UDP, 2007).

En el campo de la salud, por ejemplo, si bien la legislación chilena no limita la atención a los extranjeros, existe un obstáculo fundamental para los migrantes “irregulares”, que es la carencia de una cédula de identidad chilena que los identifique, sin la cual no pueden acceder a las prestaciones de los servicios de salud (CDH-UDP, 2008), más allá de lo que estipulen programas específicos. Además de los casos registrados por el CDH, el diario El Mercurio publicaba en 2008, en el marco de la cobertura periodística que se dio al proceso de regularización extraordinaria, el caso de una mujer colombiana que habría llegado de vacaciones al país en agosto de 2006 y decidió quedarse por una buena oferta de trabajo y la promesa de que su empleadora regularizaría su situación de residencia, lo que nunca ocurrió. Al embarazarse, el consultorio público de la ciudad en la que residía (El Tabo) le negó la atención. Eso la obligó a ir a Santiago, donde logró que la atendieran por la “benevolencia de los funcionarios de salud”, pero si su residencia temporal no se aprobaba antes del nacimiento del niño, debía costearse el parto, aunque ocurriese en un hospital público (Ahumada, 2008).

Por otra parte, los inmigrantes indocumentados, debido a la dificultad de obtener contratos de trabajo que implica su situación, no pueden ingresar al sistema de previsión de salud compuesto por las ISAPRES (Instituciones de Salud Previsional, de carácter privado) y FONASA (Fondo Nacional de Salud, a cargo del Estado). Esto los obliga a procurarse la atención sanitaria por la única vía que les queda, amparándose en las leyes que protegen a los indigentes (CDH-UDP, 2008). Pero la Tarjeta de Indigencia es otorgada por las municipalidades, donde se ha constatado que “los migrantes suelen verse expuestos a

situaciones de discriminación con base en su nacionalidad o etnia” (Mujica Petit, 2004, citado por CDH-UDP, 2006).

En materia educativa, en 2005 se lanzó una nueva política del Ministerio de Educación denominada “Por el derecho a la educación: integración, diversidad y no discriminación”. Según esta política, se reconocía a todos los hijos de inmigrantes el derecho a matricularse en los establecimientos educacionales del país con independencia de la situación legal de sus padres. La normativa estaba vigente desde hacía una década, pero se debió corregir el documento para evitar situaciones irregulares de expulsión de alumnos extranjeros sin motivos aparentes. La política también contemplaba la regularización de la residencia de los niños que no tenían permisos migratorios vigentes, a través de la entrega de una visa de estudiante. Sin embargo, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), una de las entidades estatales que interviene en materia de educación pública, señalaba que “también se acepta hijos de inmigrantes (...) pero se reconoce que la demanda es tan alta, que no es posible dar una solución a todas” (CDH-UDP, 2007:403).

Además, si bien se establece la posibilidad de obtener matrículas provisorias, no se hace referencia a la subvención que debe aportar el Estado al colegio en función de esa inscripción, lo que ha generado rechazos de matrícula por parte de los establecimientos municipales y subvencionados. También hay que considerar que la discriminación que deben enfrentar los niños migrantes en las escuelas, tanto de parte de sus compañeros como de profesores y directivos (CDH-UDP, 2006), actúa alejándolos de la escolarización.

El terremoto, como estado de excepción natural, por decirlo de algún modo, fue una situación que puso en evidencia el hecho que, como sostenía Anna Arendt —aunque respecto de los refugiados—: “[e]n el sistema del Estado-nación los pretendidos derechos sagrados e inalienables del hombre aparecen desprovistos de cualquier tutela y de cualquier realidad desde el momento mismo en que deja de ser posible configurarlos como derechos de los ciudadanos de un Estado” (Agamben, 2003:322), y que por lo tanto la apelación a la protección de los derechos humanos de los migrantes más allá de su situación migratoria termina siendo una estrategia de legitimación. Además, lo sucedido específicamente con los migrantes residentes en la municipalidad de Santiago puede considerarse un episodio que plasma las significaciones en torno a la migración internacional que prevalecen en el discurso y el imaginario del partido gobernante bajo la gestión del Presidente Sebastián Piñera<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> La Coalición por el Cambio, también reconocida como Alianza por Chile por una denominación anterior, conformada por Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI), una alianza de centro-derecha, con miembros ligados como funcionarios a la dictadura de Augusto Pinochet.

Durante las tareas de ayuda a los damnificados por el desastre natural se documentaron acciones de abierta discriminación de algunos organismos del Estado hacia los inmigrantes. El padre Isaldo Betin, por ejemplo, del INCAMI (Instituto Católico de Migración), sostenía que “las asistentes sociales de la Municipalidad de Santiago les decían [a los inmigrantes] que la ayuda la buscaran en su consulado o en el Incami” (CDH-UDP, 2011:264). La comuna que más inmigrantes damnificados registró fue justamente Santiago, cuyo alcalde, Pablo Zalaquett —miembro de la UDI, el ala más conservadora de la coalición de gobierno—, envió una carta al Ministerio del Interior solicitando la expulsión de migrantes en situación irregular. En esa misiva el alcalde señalaba que “algunos migrantes están aprovechando la solidaridad de los chilenos”. En un diario de circulación nacional (La Tercera) decía también que: “Si quiere gente de otro país vivir en Chile, que lo hagan *legalmente* y sobre todo que no abusen de irse a instalar en las plazas, sino que en un lugar como corresponde, porque *no es la forma de vivir de los chilenos*” (CDH-UDP, 2011:267).

Al consultar al funcionario del DEM entrevistado por este asunto, sostenía que la misiva no había llegado al Departamento, y que ante la situación de emergencia que implicó el terremoto, consideraba que “la gente en general obtuvo los beneficios que le correspondían”, y que el ámbito en el que el DEM procuró colaborar fue con “la regularidad en los flujos —la irregularidad como problemática central, aún en esta situación excepcional— y facilitar el acceso a los programas de protección social, tanto a nivel municipal como a nivel estatal” (Flores, 2011). Como se explicaba en el informe del CDH correspondiente a 2010, frente a la situación de los inmigrantes tras el terremoto, que implicó que perdieran las viviendas que arrendaban y los enfrentó a situaciones económicas difíciles:

La respuesta del DEM fue nula, al igual que su trabajo para ayudar a los migrantes damnificados, lo cual se entiende ante la falta de una política pública clara hacia la migración: el DEM solamente opera como un agente expendedor de visas, dejando el trabajo de colaboración, integración y organización a organismos no gubernamentales (CDH-UDP, 2011:268).

Ahora bien, más allá de que los programas implementados no alcanzaran efectivamente a la mayor parte de los migrantes, es cierto que el gobierno de Michelle Bachelet manifestó una preocupación más significativa por este aspecto de los procesos migratorios, es decir, la protección social de los migrantes y la garantía de ciertos derechos básicos. Pero esta actitud convivió con algunas acciones vinculadas a esa ligazón instituida entre migración y seguridad, que justamente en su período cuajó en normas y proyecto de ley que se describen en el

próximo apartado. Según los planteos de Stefoni (2011), esta ambivalencia persistente en el tratamiento de la migración respondería a una política migratoria implícita del Estado chileno:

las medidas tendientes a resolver aspectos puntuales de vulneración de derechos, lejos de ampararse en una ausencia de política en materia migratoria, constituye en sí misma, una política, una forma de hacer las cosas, y que permite desarrollar iniciativas que resuelven urgencias en distintas áreas, sin modificar el fundamento de seguridad y control que sustenta a la legislación actual. Estos programas, que se muestran ante la comunidad local e internacional como importantes avances, logran disminuir la presión para realizar cambios más profundos y para adoptar un nuevo marco nacional con respecto a la migración (Stefoni, 2011:82-83).

### **Y el rostro en penumbras: seguridad y criminalización**

Mientras que la modificación de la norma principal del marco regulatorio de las migraciones en Chile ha sido tan esquivada, ha habido otros aspectos artificialmente ligados al tema que han recibido tratamiento del Estado: el refugio, la trata de personas y el tráfico de migrantes, en el primer caso con una presencia comunicacional profusa. Y esta situación, en apariencia contradictoria, es coherente con la estrategia estatal que he venido describiendo, fundada en el paradigma de la gobernabilidad migratoria.

El refugiado es una persona que ha debido migrar por una situación de violencia o persecución; la persona que es víctima de trata o tráfico, según la figura legal que la define, también se concibe como un agente pasivo en su proceso migratorio. No parece casual, entonces, que el aspecto más activo de la acción legislativa del Estado chileno se haya concentrado en estas figuras de desplazamiento excepcional, a través de la promulgación de la Ley 20.430, que “Establece disposiciones sobre protección de refugiados”, en abril de 2010, y de la Ley 20.507, que “Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas *para su prevención y más efectiva persecución criminal*”, en abril de 2011<sup>19</sup>. Su vigencia habilita en cierto modo la activación o intensificación de la operatoria de ciertos dispositivos de seguridad que contribuyen con el propósito fundamental de controlar los flujos migratorios de manera más efectiva, principal recurso para la preocupación central del paradigma de la gobernabilidad migratoria: la irregularidad de las migraciones.

---

<sup>19</sup> Aunque la promulgación de una ley es en definitiva el resultado de la actividad parlamentaria, es importante tener en cuenta que el chileno es un sistema político fuertemente presidencialista, en el que las iniciativas legislativas de los parlamentarios tienen poco espacio y no es frecuente que se conviertan en ley; el principal factor de este rol central y potente de la Presidencia residiría en su control sobre las iniciativas políticas, lo que la convierte “sin ningún contrapeso significativo, en el órgano que define la agenda de los asuntos públicos que se tratan en cada momento” (Boeninger, 2007:44).

En el caso de los refugiados, la excepcionalidad de su entrada y del trámite que deben realizar para que se les conceda ese estatus —que según señala el CDH de la UDP en varios de sus informes anuales, es muy lento y arbitrario— garantizan un mayor control del ingreso, y la “regularidad” de este flujo. Además, permite mostrar un Estado activo en la protección de los derechos humanos de “este tipo” de migrantes. La campaña mediática desarrollada durante el gobierno de la Presidenta Bachelet por el reasentamiento de un grupo de refugiados palestinos provenientes de Irak en 2007 es parte de esta estrategia.

El tratamiento que han recibido la trata de personas y el tráfico de migrantes en el ámbito internacional, y especialmente en el espacio sudamericano, a instancias de organismos internacionales como la OIM sobre todo, se enmarca en esta vinculación del tema de la migración internacional con el de la seguridad, a través del paradigma de la gobernabilidad migratoria. Este abordaje presenta a la trata de personas y el tráfico de migrantes, expresiones de la “irregularidad” de los desplazamientos migratorios, como problemas de “desgovernabilidad”, que en consecuencia demandan acciones de control y combate. Bajo este enfoque, las migraciones regulares y ordenadas se presentan como una contribución al desarrollo tanto de los países de origen como de destino, mientras que los flujos irregulares y desordenados constituyen un problema y una amenaza, muchas veces ligados a actividades delictuales como el narcotráfico, el terrorismo y la trata. La obligación de los Estados es combatir estos flagelos para proteger los derechos humanos de los migrantes (Magliano y Clavijo, 2011).

La ley sobre trata y tráfico sancionada en Chile es parte de una política implícita de control que asocia la migración a la seguridad nacional. Uno de los artículos de la norma solicita intercalar en la ley orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile un párrafo que establece su función de: “adoptar todas las medidas conducentes para asegurar la correcta identificación de las personas que salen e ingresan al país, la validez y autenticidad de sus documentos de viaje y la libre voluntad de las personas de ingresar o salir de él”, lo que de alguna manera aumenta las atribuciones de control.

El Estado chileno también ha hecho suyo el discurso sobre la trata instituido por la OIM a partir de la vinculación de esta temática con la migración femenina, asumiendo que las mujeres son más vulnerables que los hombres a caer en las manos de tratantes, es decir, asociando la vulnerabilidad al hecho natural de ser mujer, y de este modo contribuyendo a la continuidad de la construcción desigual de género (Magliano y Clavijo, 2010). El folleto de una campaña de difusión del SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) destinada a las mujeres migrantes y desplegada en 2009 se centraba casi exclusivamente en la trata, describiendo situaciones que podrían advertirles que estaban siendo “víctimas” y qué hacer

para evitarlo. Otra parte de la pieza comunicacional estaba destinada a dar a conocer aquellos beneficios que le corresponden en su calidad de madre: la atención del embarazo y la posibilidad de escolarización de sus hijos (SERNAM, 2009).

Otra de las iniciativas legislativas de la Presidencia que se articula con este discurso que liga las migraciones a la seguridad es el proyecto tendiente a modificar la ley 18.216, que establece medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad, presentado por la presidenta Bachelet en marzo de 2008 (mensaje 66-356), en el que se considera la institución de la expulsión de extranjeros condenados a determinadas penas y que no residieren “legalmente” en el país. Aunque el decreto ley 1.092 y su reglamento incluyen la figura de la expulsión para determinadas infracciones en el ingreso, la permanencia y la salida del país, el que se intente equipararla con un castigo penal supone “una excepción o renuncia a la pena aplicable a una determinada especie de personas. Sería una causa de levantamiento de pena cuya finalidad es excluir del sistema jurídico a una categoría de personas” (Salinero, 2001:123-124), en este caso, el inmigrante. Es importante además poner de relieve la sutil asociación que se realiza en este caso entre inmigración y criminalidad.

También hay que considerar, en este marco de vinculación de la migración con cuestiones de seguridad nacional, las prerrogativas que el marco legal vigente otorga al ministerio a cargo de estas materias —no por casualidad el Ministerio del Interior, que tiene entre sus funciones y atribuciones la de “[p]revenir y *reprimir* la inmigración o emigración clandestinas” (artículo 91, inciso 6)—, dejándole espacio para una amplia arbitrariedad.

En el artículo del DL 1.092 que alude a la prohibición de ingreso de los extranjeros que se dedicasen al tráfico de drogas o armas, el contrabando, la trata de personas, y que ejecutaran actos contrarios a la moral o las buenas costumbres (15.2), no se exige una sentencia para establecer que la persona se dedica a estas actividades, que además no son todas punibles. Por lo tanto, “basta con que el DEM determine que una persona se ‘dedica’ a las conductas descritas para que sea expulsada” (CDH-UDP, 2011:252). El último informe del CDH señala que el número de órdenes de expulsión fue elevado en el período considerado —es decir, el año 2010—, y que la cantidad de expulsiones ejecutadas en ese mismo período fue mayor que el número de órdenes de expulsión. También sostiene que si bien durante los primeros meses del gobierno de Sebastián Piñera no se observaron modificaciones significativas en materia de política migratoria, “en opinión de personas que ofrecen asesoría



y representación jurídica a los migrantes, la aplicación de sanciones y su ejecución se están intensificando bajo la nueva administración” (CDH-UDP, 2011:238)<sup>20</sup>.

La continuidad del discurso gubernamental chileno que establece la articulación entre gobernabilidad de los flujos migratorios y seguridad entre la gestión anterior y la actual es nítida. El subsecretario del Interior del gobierno actual, Rodrigo Ubilla, anunciaba en el Mercurio tres años después que lo hiciera su antecesor Harboe la actualización de la ley de Extranjería, nunca concretada, y una flexibilización de las visas acompañada de una agilización de las expulsiones (El Mercurio, 2010) —como ya se dijo, la postura del gobierno actual al respecto ha sido confusa, probablemente a causa de las divergencias sobre este asunto al interior de la colación gobernante—. A ello se suma el anuncio del plan Frontera Norte en el discurso presidencial del 21 de mayo de 2011, que supondrá mayor presencia policial en esa zona, supuestamente para evitar especialmente el ingreso de drogas por esa vía. No es casual que los controles se densifiquen en esa frontera, principal puerta de ingreso de la migración peruana, la más numerosa en el país.

### **Retomando ideas (o alguna conclusión plausible)**

Esta descripción del tratamiento que da el Estado chileno a la migración internacional puede comprenderse desde la mirada de lo que se ha denominado “políticas de control con rostro humano” (Domenech, 2011), es decir, el

universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales.

Esta estrategia adoptada por varios Estados sudamericanos, que coloca a los derechos humanos como sus principales fundamentos y a la irregularidad migratoria como su preocupación más relevante en materia de política, encuentra su sustento en el paradigma de la gobernabilidad migratoria impulsado por agencias internacionales, que ha tenido como resultado más notorio la “conformación de un régimen global de control migratorio” (Domenech, 2011), y que en esta propuesta de lectura puede concebirse como la expresión en

---

<sup>20</sup> A comienzos de este año, el Comité de Refugiados Peruanos realizó una denuncia en contra de la Policía de Investigaciones, la Jefatura Nacional de Extranjería y la Policía Internacional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por las reiteradas expulsiones masivas de las que han sido objeto. Según el texto de la denuncia: “Desde hace varios meses la Policía Internacional viene realizando uno o dos operativos mensuales de expulsiones masivas de ciudadanos peruanos, sin importar las circunstancias particulares, ni los vínculos familiares o los recursos administrativos y judiciales que pudieran estar interpuestos. Todo ello, luego de detenciones previas e incomunicaciones ilegales, presiones indebidas, amenazas y engaños” (Correa, 2012).

este ámbito de la realidad social de la gubernamentalidad neoliberal y su “modo de intervención” biopolítico.

Esta perspectiva global es adaptada y resignificada en cada contexto nacional. En el caso particular de Chile, este tratamiento adopta por una parte, como dije, un discurso aperturista y de respeto a los derechos humanos. La presentación del representante del gobierno chileno en la VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (Montevideo, 2008) es una expresión clara de esta estrategia:

Los migrantes (...) son titulares de derechos ciudadanos y eso no podemos olvidarlo jamás, por ello nuestro gobierno impulsa el pleno reconocimiento de esos derechos, en especial del derecho a sufragio, a la previsión social, a la inclusión y a la participación, reconocemos a los migrantes como sujetos fundamentales de política pública, y de eso modo se le incorpora al desarrollo del país.

Pero por otra parte, el Estado chileno mantiene una ley marco generada durante la dictadura, aparentemente contradictoria con este enfoque de los derechos humanos. Sin embargo, la contradicción es aparente, porque tanto la permanencia de esta norma como la apelación legitimadora al discurso de los derechos humanos contribuyen con el propósito central de una política sustentada en el paradigma de la gobernabilidad migratoria: el control de los flujos migratorios. Ese rostro menos visible, más difuso, necesita del otro, del rostro humano (el de los derechos humanos) para que ese control sea más efectivo.

## **Referencias**

- Agamben, G. (2003). *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- Agamben, G. (2007). *Estado de excepción. Homo sacer, II, I*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Boeninger, E. (2007). *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago: Cieplan, Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Castoriadis, C. (1988). *Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto*. Barcelona: Gedisa.
- Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (CDH-UDP). (2006). *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2005*. Santiago: UDP.
- CDH-UDP. (2007). *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2006*. Santiago: UDP.
- CDH-UDP. (2008). *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2007*. Santiago: UDP.

- CDH-UDP. (2010). *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2009*. Santiago: UDP.
- (CDH-UDP). (2011). *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2010*. Santiago: UDP.
- Deleuze, G. (1991). *Foucault*. México: Paidós.
- Domenech, E. (2011). *La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con “rostro humano”*. En IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Quito.
- Espósito, R. (2005). *Immunitas. Protección y negación de la vida*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Foucault, M. (1983). *El discurso del poder*. México: Folios.
- Foucault, M. (1991). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Foucault, M. (2007). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2008). *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Magliano, M. J. y Clavijo, J. (2010). *La mujer migrante como “víctima”: hacia una aproximación crítica de la articulación entre migraciones femeninas y trata de personas en el ámbito político sudamericano*. En V Congreso iberoamericano de estudios de género. Universidad Nacional de Luján, Luján, Argentina.
- Magliano, M. J. y Clavijo, J. (2011). La trata de personas en la agenda política sudamericana sobre migraciones: la securitización del debate migratorio. *Análisis Político* (71).
- Mármora, L. (2003). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós/OIM.
- Martínez, J. (2002). *Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile*. (Serie Población y Desarrollo No. 24). Santiago: CEPAL.
- Mujica Petit, J. (2004). *El desafío de la solidaridad. Condiciones de vida y de trabajo de los migrantes peruanos en Chile*. (Documento de Trabajo No. 178). Lima: OIT/ACTRAV.
- Salinero, S. (2011). La expulsión de extranjeros en el derecho penal. Una realidad en España, una posibilidad en Chile. *Política Criminal* 6(11), 106-141.

Senellart, M. (2007). Situación de los cursos. En M. Foucault. *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Serani, E. (2001). *Políticas migratorias*. (DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS AÑO XI, No. 257). Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Stefoni, C. (2011). Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante. En Bela-Feldman y otros (comps.). *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador/ CLACSO/ Universidad Alberto Hurtado.

#### Leyes y documentos oficiales (por orden cronológico)

Decreto con Fuerza de Ley 69, Crea el Departamento de Inmigración y establece normas sobre la materia. (1953, última modificación en 1979). Santiago: Biblioteca del Congreso de la Nación.

Decreto 521, Aprueba el reglamento para la aplicación del DFL N° 69, de mayo de 1953, que crea el Departamento de Inmigración. (1953, última modificación en 1983). Santiago: Biblioteca del Congreso de la Nación.

Decreto 5.142, Fija el texto refundido de las disposiciones sobre nacionalización de extranjeros. (1960, última modificación en 1981). Santiago: Biblioteca del Congreso de la Nación.

Decreto 137, Deja sin efecto el decreto N° 651, de 1965, y modifica el decreto 521, de 1953. (1966). Santiago: Biblioteca del Congreso de la Nación.

Decreto Ley 1.094, Establece normas sobre extranjeros en Chile. (1975, última modificación en 2002). Santiago: Biblioteca del Congreso de la Nación.

Decreto 888, Crea Comisión Asesora sobre Migración. (1977, última modificación en 1997). Santiago: Biblioteca del Congreso de la Nación.

Decreto 2.043, Delega atribución de cambiar la condición jurídica de turista por las calidades de residente con visa de estudiante, visa sujeto a contrato o visa temporaria, en autoridad que indica. (1982). Santiago: Biblioteca del Congreso de la Nación.

Decreto 818, Delega en autoridades de gobierno interior que indica, las atribuciones relativas a extranjeros, que señala. (1983, última modificación en 2000). Santiago: Biblioteca del Congreso de la Nación.

Decreto 597, Aprueba nuevo reglamento de Extranjería. (1984, última modificación en 2000). Santiago: Biblioteca del Congreso de la Nación.

Ley 19.581, Establece categoría de habitante en zonas fronterizas. (1998). Santiago: Biblioteca del Congreso de la Nación.

Gobierno de Chile, Departamento de Extranjería y Migración (DEM). (2007a). Evolución de la Gestión Gubernamental desde 1990: desarrollo del fenómeno de las migraciones en Chile. Santiago.

Gobierno de Chile, DEM. (2007b). Folleto sobre requisitos para el proceso de regularización migratoria 2007-2008. Santiago.

Gobierno de Chile, Presidencia de la República. (2008, 31 de marzo). Mensaje N° 66-356, Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que se inicia un proyecto de ley tendiente a modificar la ley N° 18.216, que establece medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad. Santiago: Biblioteca del Congreso de la Nación.

Gobierno de Chile, Presidencia de la República. (2008, 2 de septiembre). Comunicación del Gabinete Presidencial N° 009, Imparte instrucciones sobre la “Política Nacional Migratoria”.

Gobierno de Chile, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). (2009). Folleto de la campaña nacional de derechos de las mujeres migrantes. Santiago.

Ley 20.430, Establece disposiciones sobre protección de refugiados. (2010, 8 de abril). Boletín *BCN Legislación chilena*.

Ley 20.507, Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. (2011, 1 de abril). Boletín *BCN Legislación chilena*.

Gobierno de Chile, Presidencia de la República. (2011, 21 de mayo). Mensaje al país del Presidente de la república Sebastián Piñera Echenique en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional.

Gobierno de Chile, DEM. (2011). Minuta “Migración en Chile”. Santiago.

Gobierno de Chile (2012, 19 de julio). “Comité de Desarrollo Social analizó anteproyecto de Ley de Migraciones”. (En línea) <http://www.gob.cl/informa/2012/07/19/comite-de-desarrollo-social-analizo-anteproyecto-de-ley-de-migraciones.htm> (consultado el 3 de agosto de 2012).

Harboe, F. (s/f). “Política migratoria en Chile”, presentación del entonces subsecretario del Interior.

#### Entrevistas y presentaciones de funcionarios del gobierno de Chile

Intervención del representante del Estado de Chile en la VII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Caracas, República Bolivariana de Venezuela, 2 y 3 de julio de 2007.

Intervención del representante del Estado de Chile en la VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Montevideo, Uruguay, 17 al 19 de septiembre de 2008.

Flores, R. (2011, 25 de marzo). Entrevista personal realizada en su calidad de jefe del área de estudios del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior del Gobierno de Chile.

#### Documentos de medios masivos de comunicación

Ahumada, R. (2008, 29 de enero), Colombiana embarazada tuvo que rogar atención de salud. *La Nación*.

Bachelet destacó a Chile como país dispuesto a recibir inmigrantes. (2008, 20 de junio). *Radio Cooperativa*.

Chandía Estrada, C. (2007, 22 de octubre). Chile concede amnistía a más de 15 mil inmigrantes peruanos indocumentados. *La Tercera*.

Gobierno delinea nueva política migratoria: flexibilizará visas, pero agilizará expulsiones. (2010, 17 de octubre). *El Mercurio*.

Ministro de Agricultura moderó discurso sobre contratar a trabajadores extranjeros. (2007, 3 de febrero). *La Nación*.

Peña, J. (2007, 29 de septiembre). Gobierno prepara reformas a Ley de Migraciones. *La Tercera*.

Proyecto de ley podría ser presentado este año: Gobierno pretende definir nueva política migratoria. (2007, 25 de febrero). *El Mercurio*.

Correa, P. (2012, 30 de marzo). “Refugiados peruanos denuncian a instituciones chilenas por expulsiones masivas”. Diario Electrónico Radio.Uchile.cl.